

El paro nacional y la movilización social en Colombia:

¿Cómo llegamos hasta aquí
y qué puede venir?

Notas de
Estabilización

04



Universidad del
Rosario

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ



El paro nacional y la movilización social en Colombia:

¿Cómo llegamos hasta aquí
y qué puede venir?



Notas de
Estabilización

04

Bogotá, Diciembre 2021

El paro nacional y la movilización social en Colombia:

¿Cómo llegamos hasta aquí
y qué puede venir?

Este informe se elaboró en el marco del Programa de Estabilización que cuenta con el apoyo financiero del Reino Unido.

El análisis y las opiniones contenidas en este documento pertenecen exclusivamente a la FIP y al Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario.

Fundación Ideas para la Paz

Juan Carlos Garzón

Paola González Cepero

Nicolás López Guada

* Agradecemos a Idania Alvarez, asistente de investigación por su apoyo durante el proceso de limpieza, ajuste y sistematización de la base de datos.

Universidad del Rosario

Mariana Camacho Muñoz

Juan Carlos Guerrero Bernal

**Agradecemos a Johana Trujillo, consultora del ORAC, por su apoyo durante el proceso de limpieza y ajuste de la base de datos de la FIP.

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación

Diana Marcela Cardona Vargas

Dulce Juana Visual

ISBN

978-958-5517-88-2

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305. Bogotá

Tel. (57-1) 747 0273 www.ideaspaz.org / e-mail:

[HYPERLINK "mailto:fip@ideaspaz.org"](mailto:fip@ideaspaz.org)

fip@ideaspaz.org



Notas de estabilización No. 4 / Diciembre 2021

Contenido

5	INTRODUCCIÓN Y HALLAZGOS PRINCIPALES
9	¿CÓMO SURGIÓ Y EVOLUCIONÓ EL PARO NACIONAL?
15	¿DÓNDE SE CONCENTRARON LAS MOVILIZACIONES?
22	¿CUÁLES FUERON LOS ACTORES MÁS RELEVANTES Y CÓMO SE ARTICULARON ENTRE ELLOS?
31	¿CUÁLES FUERON LAS AGENDAS MÁS RELEVANTES DURANTE LAS MOVILIZACIONES?
41	¿CÓMO RESPONDIÓ EL ESTADO A LAS MOVILIZACIONES SOCIALES?
48	¿QUÉ TANTO ESCALÓ LA VIOLENCIA DURANTE LAS MOVILIZACIONES SOCIALES ?
53	CONCLUSIONES Y ESCENARIOS DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN EL PERIODO ELECTORAL PRÓXIMO

INTRODUCCIÓN Y HALLAZGOS PRINCIPALES

1. Introducción y hallazgos principales

El reciente ciclo de movilizaciones, sin antecedentes recientes en términos de dimensión e intensidad, abre preguntas sobre el futuro y la estabilidad del sistema político en Colombia. En medio de la polarización, las posiciones sobre lo que ocurrió se ubican entre aquellos que exaltan la masiva participación ciudadana y condenan la respuesta estatal —señalando a la Policía por los desmanes— y quienes ven una suerte de conspiración sediciosa desde la oposición, con influencias externas. Pero el asunto es más complejo.

Para entender lo que ocurrió y, sobre todo, lo que podría venir en los próximos meses, es necesario comprender el contexto, los actores, las motivaciones y las arenas en las que se ha dado la protesta. Las crónicas, las miradas más anecdóticas y los testimonios de los protagonistas, son un insumo importante, pero a partir de ellas es difícil identificar las tendencias, seguir el curso de los acontecimientos e intentar ver el bosque. Por esta razón, la FIP y el Observatorio de Redes y Acción Colectiva (ORAC) de la Universidad del Rosario se propusieron realizar un aporte desde una mirada más sistemática, basada en un seguimiento periódico que confirma algunas intuiciones, pero que también revela nuevas facetas y permite establecer matices.

Este propósito coincidió con la revisión y ajuste de la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, creada desde 2015 con el propósito de recopilar información sobre los hechos de movilización social en Colombia y hacer un seguimiento a la conflictividad social y política en el periodo del proceso de paz y la implementación del Acuerdo. Este proceso permitió revisar los aspectos conceptuales y metodológicos de la Base, así como ajustarla y analizar la información al calor de una coyuntura muy activa en términos de la movilización social: el paro nacional del 28 de abril de 2021.

Es importante mencionar que no se trata de una base de datos en la que se haga un conteo exacto de las movilizaciones sociales que se dan en todo el país; lo que se consigna, en realidad, es un registro diario de los municipios en donde tienen lugar estos hechos.¹ La base contiene variables para caracterizar los hechos de movilización social en función de los actores movilizados (en términos genéricos); de los repertorios de acción colectiva usados (modos de llevar a cabo la protesta); y de los tipos de reivindicaciones planteadas (clasificadas por grandes temas y subtemas). Finalmente, la base de datos incorpora una breve descripción de los hechos de protesta y una variable relacionada con las afectaciones que pueden derivarse de las manifestaciones sociales².

Con esta base de información, esta Nota de Estabilización se propone responder a una serie de preguntas, para el periodo de julio de 2019 y el final de junio de 2021. Se escogió esa ventana de tiempo, con el propósito de observar lo sucedido unos meses antes de que iniciara el paro nacional del 21 de noviembre de 2019 y durante los meses más significativos del paro que se dio el 28 de abril

• • • • •

1 En la base de datos, un registro no equivale siempre y necesariamente a un solo hecho de protesta. A veces, un registro puede corresponder a varios hechos de protesta que ocurren durante un mismo día en un solo municipio y que giran en torno a una única demanda o alrededor de un grupo de demandas articuladas. Así, por ejemplo, durante las jornadas del paro nacional, aun cuando en varios municipios del país pudo haber varias protestas diariamente, en la base de datos sólo se hizo un registro de movilización social por municipio. De ese modo, en Bogotá, se realizó un único registro por cada día del paro en el que hubo movilizaciones, sin importar cuántas protestas pudieron haber tenido lugar a lo largo de un día en varios puntos de la ciudad. Los registros se realizan de esta manera, dado que es prácticamente imposible hacer un conteo exacto del número de movilizaciones que se realizan dentro de cada uno de los municipios a partir de la información proveniente de la prensa.

2 Entre los tipos de afectación, se encuentra, por ejemplo, el número de víctimas civiles heridas o muertas y el número de víctimas de las fuerzas de seguridad heridas o muertas. Se contemplan asimismo otros tipos de afectación como los daños en bienes civiles, los daños en bienes del Estado, los disturbios, los desabastecimientos, la obstrucción a la movilidad, etc.

de 2021, sin dejar de lado los eventos de movilización social que sucedieron en el intermedio. Las preguntas planteadas fueron las siguientes:

- ¿Cómo surgió y evolucionó el paro nacional?
- ¿Dónde se concentraron las movilizaciones?
- ¿Cuáles fueron los actores más relevantes y cómo se articularon entre ellos?
- ¿Cuáles fueron las agendas más relevantes durante las movilizaciones?
- ¿Cómo respondió el Estado a las movilizaciones sociales?
- ¿Qué tanto escaló la violencia durante las movilizaciones sociales?
- ¿Cuáles pueden ser los escenarios de la movilización social en el próximo periodo electoral?

Vale la pena tener una mirada retrospectiva sobre estos paros nacionales recientes, dado que ya son hitos históricos de la movilización social en el país. En efecto, si bien en Colombia se convoca a paros nacionales prácticamente todos los años, hace mucho tiempo que no se había logrado una articulación de tantos sectores sociales, generando unas protestas masivas de forma sostenida durante varios meses. Ya de por sí la articulación de tantos sectores es un hecho significativo, en un país donde, como diría el investigador Mauricio Archila, cada actor tiende a ir por su lado y en el que “las luchas sociales son como pompas de jabón, sin enlace entre ellas y de carácter efímero” (Archila, 2003).

Es importante resaltar que las movilizaciones en Colombia no han ocurrido de manera aislada, sino en un contexto de agitación social a nivel mundial que cuestiona el funcionamiento de las democracias y su capacidad de inclusión. Esto especialmente en países con ingresos altos y medios que tienen elevados niveles de desigualdad (Ortiz, et. al. 2021).

Anticipamos los principales hallazgos de este informe, como una invitación a la lectura y discusión.

01. En la etapa posterior a la firma del Acuerdo de Paz, nuevas capas de ciudadanos han ejercido su derecho a la protesta y diversas agendas pretenden ser incluidas en el sistema político.

02. El reciente ciclo de movilizaciones sociales fue el resultado del encuentro gradual de varios sectores y organizaciones con distintas demandas que terminaron entrelazándose. No hubo un solo movimiento o liderazgo, ni tampoco una gran conspiración.

03. Los anuncios de reformas por parte del Gobierno, así como algunos hechos de violencia policial, activaron y propulsaron la movilización, pero esto ocurrió sobre la base de problemas estructurales no resueltos que se agravaron con la pandemia.

04. La pandemia agravó los problemas y no desactivó las protestas; por el contrario, las alimentó.

05. Los estudiantes, los jóvenes y las comunidades locales fueron los actores más activos.

06. Las movilizaciones sociales se concentraron en ciudades y cabeceras municipales, aunque también tuvieron una dimensión rural.

07. El reciente ciclo de movilización tuvo distintas capas de reivindicaciones, desde lo nacional a lo territorial, enmarcadas en un malestar social generalizado.

08. La respuesta por parte del Gobierno nacional fue ambivalente y tardía: mientras intentaba apagar incendios, continuaba avivando el fuego.

09. La violencia ocupó un mayor espacio en la protesta y las reformas a la seguridad se posicionaron como uno de los principales reclamos en las calles.

10. Esta historia continuará, aunque no es posible determinar cómo y cuándo.

Sobre este último punto, este informe propone un ejercicio de prospectiva, con la identificación de cuatro escenarios: a) cooperación; b) confrontación; c) fragmentación; y d) resignación.

Una idea central es que el escenario electoral podría ser una válvula de escape, con alternativas que impulsen el potencial reformista, dirigiendo al país bien a un escenario de cooperación o bien al “campo de batalla” de los extremos, en medio de una competencia liderada por candidaturas que buscan “salvarlo” del caos (desde la derecha) o del inmovilismo (desde la izquierda).

Se espera que este documento contribuya a estudiar y comprender los fenómenos de movilización social en Colombia y, sobre todo, que dé unas primeras pistas sobre cómo el Estado y los gobiernos —tanto a nivel nacional como local— pueden responder a ellos. En ese sentido, ofrece una mirada retrospectiva y en perspectiva de las protestas sociales más recientes, y plantea preguntas fundamentales para la estabilidad del país que, en opinión de los autores, se resolverá en la capacidad del sistema político de incluir a las distintas agendas y actores.

¿CÓMO SURGIÓ Y EVOLUCIONÓ EL PARO NACIONAL?

02

2. ¿Cómo surgió y evolucionó el paro nacional?

Para entender la forma como emergió el gran paro nacional que sacudió a Colombia en noviembre del 2019 —y que revivió en abril del 2020— proponemos una periodización para lo ocurrido entre el 1 de julio de 2019 (es decir, casi cinco meses antes de que fuera convocado el paro nacional del 21 noviembre) y el 30 de junio de 2021 (fecha establecida como punto de corte para elaborar este documento). Entre ambas fechas hay cuatro grandes hitos que conviene resaltar como punto de partida para empezar a describir las dinámicas de acción colectiva en el periodo de tiempo abarcado por el informe:

- 1. La convocatoria formal al primer paro nacional del 21 de noviembre (21N) de 2019.
- 2. La declaratoria del confinamiento a nivel nacional, establecida por el Gobierno nacional para hacerle frente a la pandemia de Covid-19, el 25 de marzo de 2020.
- 3. El asesinato de Javier Ordóñez por parte de miembros de la Policía Nacional, el 9 de septiembre de 2020.
- 4. La convocatoria formal al segundo paro nacional del 28 de abril de 2021.

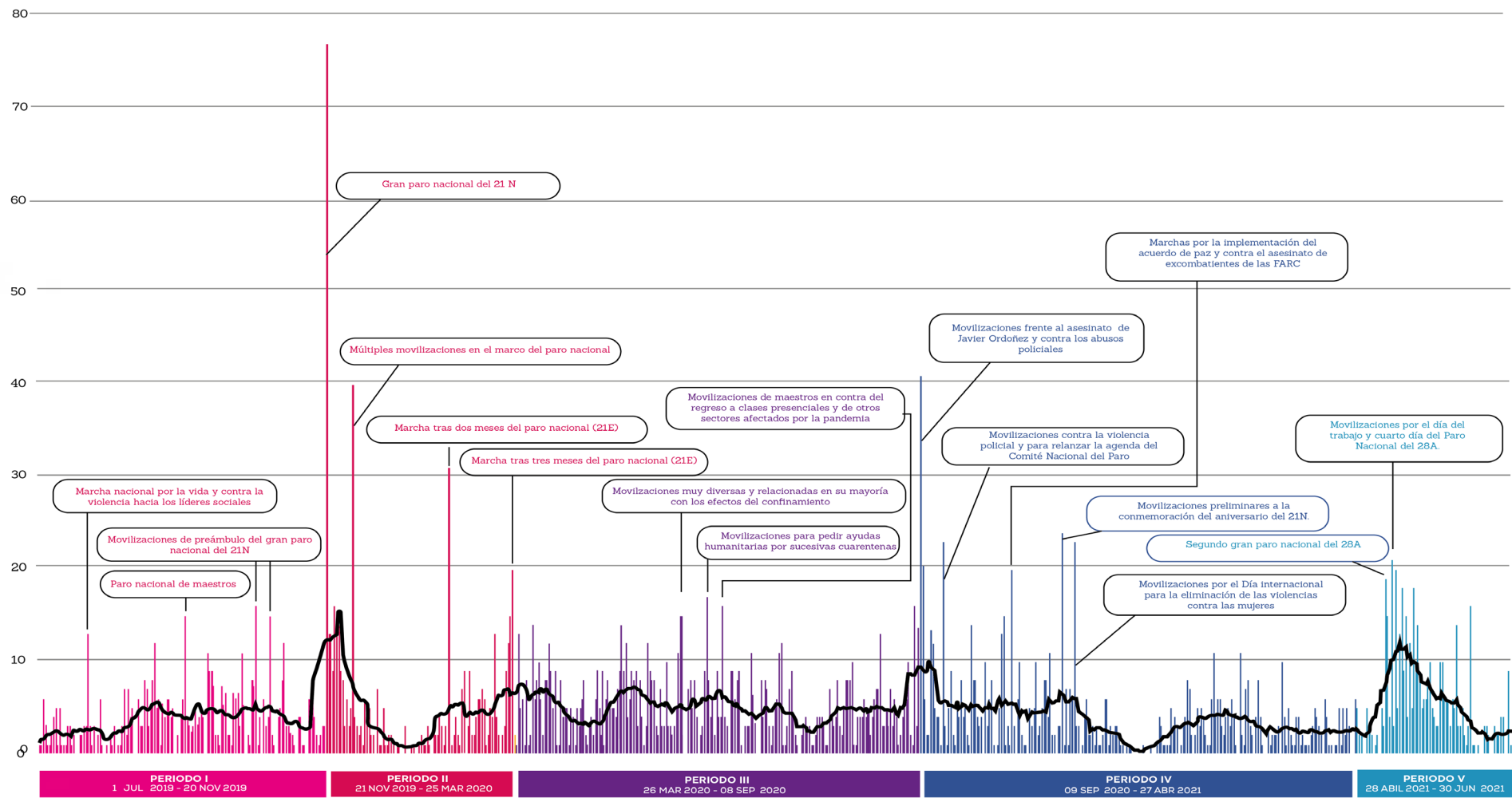
Estos cuatro hitos se identificaron observando aquellos momentos que actúan como puntos de inflexión en los procesos recientes de movilización colectiva, no solo porque llevaron a un aumento o declive significativo en los registros de protestas diarias, sino porque constituyen acontecimientos que introdujeron dinámicas nuevas y giros significativos en la acción colectiva en el país.

Estos cuatro grandes hitos delimitan cinco periodos distintos que pueden observarse en la Gráfico 1. La gráfica ilustra el número de registros diarios de hechos de movilización social a nivel municipal que se encuentra en la base de datos de la FIP³.

3 En el eje horizontal de la Gráfica 1, se encuentran los puntos correspondientes a los días comprendidos entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de junio de 2021 (dos años completos). En el eje vertical, se indica el número de registros diarios de movilizaciones sociales que se encuentran en la base de datos de la FIP. La línea negra que atraviesa la gráfica es un promedio móvil de las movilizaciones sociales diarias que se elaboró tomando, en cada punto de tiempo (cada día), los registros de movilizaciones tanto una semana antes como de una semana después. Ese promedio móvil, que tiene en cuenta la tendencia en la evolución de los datos, sirve como punto de referencia para distinguir los picos más relevantes de movilización social.

GRÁFICO 1

Fase de gestación del paro nacional del 21N (entre el 1 de julio de 2019 y el 20 de noviembre de 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP.

Fase de gestación del paro nacional del 21N (entre el 1 de julio de 2019 y el 20 de noviembre de 2019).

Este periodo corresponde a los casi cinco meses que preceden a las movilizaciones del 21 de noviembre de 2019. Se trata de una fase en la que se presentaron varios procesos de movilización social previos que fueron configurando las marchas del 21N mediante la articulación paulatina de sectores sociales diversos. Cada uno de ellos tenía demandas distintas que, a la postre, terminaron enlazándose.

La revisión de lo sucedido en esta fase indica que el paro nacional del 21N no fue simplemente producto de una convocatoria formal, sino, sobre todo, el resultado del encuentro gradual de varios sectores y organizaciones en movilizaciones sociales precisas, puntuales y de menor envergadura, que fueron emergiendo en varios lugares del territorio nacional antes de las marchas masivas.

En esa serie de movilizaciones sociales reaparecieron demandas acumuladas de vieja data, mezcladas con insatisfacciones frente al incumplimiento de

acuerdos sobre la educación logrados con diferentes gobiernos en el pasado y con la inconformidad ante los anuncios de posibles reformas en el campo laboral realizados por el gobierno de Iván Duque. Esa mezcla de ingredientes fue, además, potenciada por las movilizaciones sociales que tuvieron lugar en otros

lugares del mundo y especialmente en América Latina⁴, en la medida en que, durante este período, la agitación social en otras latitudes dio alientos y expectativas a los sectores sociales movilizados en Colombia.

Fase de desarrollo del primer episodio del paro nacional (entre el 21 de noviembre de 2019 y el 25 de marzo del 2020).

Contra muchos pronósticos —e incluso más allá de las expectativas de los sectores que convocaron al paro nacional— a partir del 21 de noviembre se activaron jornadas de marchas masivas en varios puntos del país. Entre finales de noviembre y el 4 de diciembre las movilizaciones fueron numerosas, alimentadas en buena medida por la indignación que generaron los excesos cometidos por la Policía Nacional y los Escuadrones Móviles Antidisturbios (Esmad), que intervinieron para mantener el orden público y disolver algunas protestas pacíficas. El episodio que adquirió mayor relieve nacional fue el que condujo a la muerte del joven Dilan Cruz, el 25 de noviembre.

Más que un fruto de injerencias externas, la extensión e intensidad de las protestas durante este periodo fue el resultado de la conjugación de varios factores: la articulación lograda previamente entre varios sectores y organizaciones sociales movilizados, el aliento y las expectativas derivadas de las movilizaciones realizadas en otros países, y la indignación suscitada por los excesos en el ejercicio de la fuerza pública.

Sin embargo, el ímpetu del paro nacional declinó entre la segunda mitad de diciembre de 2019 y durante casi todo enero, aunque con algunos repuntes el 21 de enero y el 21 de febrero de 2020 (fechas en las que se conmemoró el inicio de la movilización del 21N). Con un menor impulso, el aliento en la mo-

vilización social se mantuvo hasta mediados de marzo, pero el paro terminó asfixiándose con la llegada de la pandemia del covid-19 a Colombia y, más precisamente, con la declaratoria de confinamiento establecida por el Gobierno nacional el 25 de marzo.

Fase de desarticulación de la protesta social (entre el 26 de marzo de 2021 y el 8 de septiembre de 2021).

El mismo día en que comenzó el confinamiento sanitario en Colombia, el Comité Nacional del Paro (CNP) había convocado a nuevas marchas. Pero ante la situación sanitaria, ese mismo Comité decidió reemplazar las manifestaciones en la calle por un cacerolazo nacional que podía llevarse a cabo desde los hogares. Este intento de movilización fue infructuoso y, a partir de ese día, el paro nacional se apagó. Sin embargo, su extinción no se tradujo en una desaparición total de las protestas en el país.

Aunque poco mediatizadas y opacadas por la atención que se le dio al desarrollo de la epidemia de coronavirus, esas protestas aparecieron con relativa rapidez, especialmente ante la situación de vulnerabilidad extrema que generaron las medidas de confinamiento entre las poblaciones más pobres del país. La pandemia también exacerbó y reveló otras problemáticas de vieja data, como la de las condiciones laborales de los trabajadores de la salud o la de las condiciones de vida de la población carcelaria. Incluso, nuevos problemas aparecieron asociados a la parálisis de las actividades económicas. El resultado fue el surgimiento de inconformismos y nuevas protestas que, a diferencia de lo sucedido durante el primer episodio del paro nacional, fueron mucho más localizadas y desarticuladas, dado que la pandemia y el aislamiento inherente al confinamiento condujeron a una desconexión de muchos sectores de la población. Estas protestas no fueron promovidas ni coordinadas por el CNP, el cual perdió protagonismo durante esta fase.

Fase de preámbulo del paro nacional (del 9 de septiembre de 2020 al 27 de abril de 2021).

Con la conmoción suscitada por el asesinato de Javier Ordóñez por parte de miembros de la Policía Nacional el 9 de septiembre de 2020, se entró en un nuevo periodo de movilización social. A partir de este momento, la ira desatada por nuevos hechos de abuso y

de violencia policial condujo a un incremento importante de las protestas entre septiembre y finales de noviembre de 2020, con picos notorios el 10 y el 21 de septiembre, el 25 de octubre, así como el 19 y el 25 de noviembre⁵.

En ese nuevo contexto de protestas propulsadas por la indignación —sobre todo de los jóvenes— frente a los hechos de violencia policial, es importante resaltar que el CNP volvió a entrar en escena, tratando de aprovechar la coyuntura para relanzar aquellas movilizaciones que se habían llevado a cabo entre finales del 2019 y el comienzo del 2020, y que fueron sofocadas por la pandemia y el confinamiento. Pocos días antes del asesinato de Javier Ordóñez (el 7 de septiembre), dicho Comité ya había comenzado a reactivarse, convocando a marchas, plantones y caravanas en varias ciudades del país para protestar por varias medidas tomadas por el Gobierno nacional durante la pandemia e intentar, al mismo tiempo, relanzar varias demandas planteadas durante las movilizaciones del 21N. Así que las protestas desatadas por la muerte de Javier Ordóñez ayudaron a darle un nuevo aliento al CNP, que convocó a nuevas marchas el 21 de septiembre, y el 19, el 21 y el 25 de noviembre.

Sin embargo, durante este cuarto periodo, dicho Comité tuvo un poder de convocatoria limitado y por eso varias protestas se desarrollaron por fuera de su alcance. Esas limitaciones no impidieron la diseminación gradual de la protesta a lo largo del país de manera más bien desarticulada y en función de insatisfacciones puntuales y localizadas, que fueron apareciendo intermitentemente en varios puntos del territorio nacional.

A las problemáticas que ya habían generado varias movilizaciones durante los primeros cinco meses de confinamiento, se agregaron otras relacionadas con la precariedad laboral y con viejos problemas que reaparecieron en este periodo como: la violencia hacia los líderes sociales y excombatientes de las FARC, los problemas de las comunidades indígenas, la falta de inversión estatal en ciertos territorios, la mala prestación de servicios públicos, la inseguridad y los feminicidios, la erradicación de cultivos ilícitos, las fallas

de infraestructura vial, los asuntos relacionados con la financiación y las condiciones de la educación pública, entre otros. Un cuadro bastante complejo de formas variopintas de insatisfacción social comenzó así a configurarse progresivamente en este período.

Fase de resurgimiento del paro nacional (del 28 de abril de 2021 al 30 de junio de 2021).

El anuncio del gobierno de Iván Duque de una reforma tributaria en plena pandemia llevó a que múltiples sectores descontentos encontraran un punto articulador y de convergencia que hizo posible una nueva ola de manifestaciones sociales masivas, a partir de una convocatoria realizada por el CNP para el 28 de abril de 2021. Aunque en principio los registros de las movilizaciones en este periodo no revelan picos de acciones colectivas tan grandes como las que se dieron el 21 de noviembre de 2019, el 4 de diciembre de 2019 y el 21 de enero de 2020 durante el primer episodio del paro nacional, sí se observa una densidad importante de protestas diarias recurrentes y significativas entre el 28 de abril y el 9 de junio de 2021.

Ahora bien, este segundo episodio del paro nacional no es una réplica exacta del primero⁶. Hay varios puntos en los cuales existen diferencias significativas. Primero, fue un paro mucho más descentralizado, en el que el CNP ejerció menos control sobre las protestas y en el que muchos sectores movilizados no se sintieron representados por esa instancia. Así sucedió, por ejemplo, con los puntos de resistencia organizados por jóvenes de varios barrios marginalizados, que protestaron apoyándose sobre todo en redes constituidas a partir de encuentros y experiencias locales. Segundo, el paro del 2021 fue mucho más popular que el primero pues a él se sumaron, por ejemplo, los transportadores y jóvenes excluidos del sistema educativo. Tercero, la violencia escaló, tanto por parte de ciertos miembros de la fuerza pública al intervenir en las protestas, como de algunos manifestantes al realizar actos vandálicos de diferente índole y al tra-

• • • • •
4 Como lo señaló Geoffrey Pleyers, el 2019 permanecerá en la memoria como uno de los años más activos en términos de movilización social y protestas ciudadanas alrededor del mundo. Puede decirse que el 2019 fue incluso mucho más agitado que el 2011, año en el que se produjo la oleada de protestas desencadenada por la llamada primavera árabe (Pleyers, 2020). Sin hacer una lista exhaustiva de las protestas que tuvieron lugar en ese año, vale la pena recordar que, antes de que se desatara el paro nacional del 2019 en Colombia, hubo protestas en varios países de América Latina como Chile, Bolivia, Ecuador, México, Honduras, Nicaragua, Puerto Rico, Venezuela, Brasil y Haití. Fuera de América Latina, también hubo numerosas protestas en España (especialmente Cataluña), Francia, Argelia, Hong Kong, Irán, Irak, Egipto, Líbano, Rusia, India, Indonesia, etc. En suma, países con gobiernos de todas las tendencias políticas y de todos los continentes conocieron procesos de movilización social.

• • • • •
5 Estos picos no están únicamente asociados a las movilizaciones suscitadas por la indignación frente al asesinato de Javier Ordóñez, sino que también están relacionados con nuevas convocatorias al paro nacional y con la marcha convocada el 25 de noviembre por el día de la No Violencia contra las mujeres.

• • • • •
6 Cuando se mira en retrospectiva lo sucedido entre el 2019 y el 2021, es posible pensar que Colombia entró en lo que Sidney Tarrow ha denominado un ciclo de contención (Tarrow, 2012), el cual se inició, primero, con una ola de protestas a finales del 2019, pero que ha tenido varias transformaciones, entre las cuales el resurgimiento del 2021 no es más que una fase más del ciclo, que bien podría tener nuevos desarrollos. Las diferencias sutiles que existen en los conceptos de ola de protesta y ciclos de contención son bien expuestas por María de la Luz Inclán Oseguera (2017).

tar de establecer estrategias de contención y enfrentamiento con los agentes del ESMAD y la Policía (la llamada “Primera Línea” expresa ese giro). Esa escalada de la violencia fue algo que suscitó bastante inquietud e interrogantes.

En esta etapa también destaca el hecho de que, ante la permanencia de las movilizaciones y su carácter descentralizado, distintos sectores (gobiernos territoriales, organizaciones sociales, academia) reaccionaron con iniciativas de diálogo y negociación, cuya incidencia está por verse, en particular en las elecciones del 2022.

El paro del 2021 fue mucho más popular que el primero pues a él se sumaron, por ejemplo, los transportadores y jóvenes excluidos del sistema educativo

¿DÓNDE SE CONCENTRARON LAS MOVILIZACIONES?

03

3. ¿Dónde se concentraron las movilizaciones?

La geografía de las movilizaciones sociales en cada uno de los periodos mencionados revela algunos aspectos que serán recalcados en este apartado. Los mapas que se analizarán en esta sección ilustran los puntos de concentración del número de registros de movilización social por municipio de la base de datos de la FIP, durante los cinco periodos analizados previamente.

Al elaborar los mapas, los municipios fueron clasificados de acuerdo con una tipología establecida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para diferenciar zonas urbanas y rurales con características distintas⁷. Se utilizó esta tipología, dado el interés por examinar en qué tipo de municipios se concentraron las movilizaciones y cómo evolucionó su concentración de un periodo a otro. Los círculos en todos los mapas están hechos en una misma escala, de modo que visualmente sean comparables.

Antes de comentar los mapas, conviene hacer una comparación rápida y básica entre los cinco periodos analizados, partiendo de unos datos contenidos en la Tabla 1: en total, hay 3.308 registros de movilizaciones sociales por municipio durante los dos años analizados. Esas movilizaciones tuvieron lugar en 404 municipios (es decir, cerca del 36% del territorio a nivel nacional).

Como se puede observar en la Tabla 1, el periodo más extenso en días es el cuarto (la fase de preámbulo), que también tiene el mayor número de registros. Eso no significa que la movilización social haya sido más intensa, ya que si se observan los promedios de registros de movilizaciones diarias, este periodo tiene uno de los promedios más bajos.

En cambio, los promedios de registros diarios de movilización social más altos se encuentran en el quinto periodo (la fase de resurgimiento del paro nacional) y en el segundo periodo (la fase de desarrollo del primer paro nacional). Por último, comparando los dos episodios del paro

nacional, las movilizaciones parecieron estar mucho más extendidas territorialmente en el primer episodio del paro nacional (186 municipios) que en el segundo (116 municipios).

En el paro nacional del 2021, hubo un mayor promedio de movilizaciones diarias, pero una menor difusión de las protestas a nivel territorial en comparación con el del 2019-2020 y viceversa.

Estos son algunos puntos importantes que sobresalen de los datos georeferenciados en los cinco periodos:

a) En todos los periodos, las movilizaciones sociales se desarrollaron mayoritariamente en los municipios más urbanizados (es decir, en “las ciudades y las aglomeraciones”). Allí se concentraron el 79,7% de los registros de movilización social de los dos años analizados⁸. Esto es algo lógico ya que, si bien la movilización social no es un fenómeno exclusivamente urbano, tiende a ser más fuerte, recurrente y visible en las grandes ciudades. Allí no solo se concentran núcleos de población de mayor tamaño, sino que son los lugares en donde con mayor facilidad pueden establecerse conexiones entre individuos y en los que es mejor la cobertura mediática de los hechos de protesta social. Además, en las zonas urbanas se encuentran las entidades e instancias de gobierno hacia las cuales se dirigen normalmente las reivindicaciones de quienes protestan.

En contraste, la movilización social fue mucho menor en las zonas rurales, sobre todo en los municipios clasificados como “rural disperso”. Este dato es importante dado que, de acuerdo con el DNP, el 84,7% del territorio nacional corresponde a municipios clasificados como “rural” y como “rural disperso” (Departamento Nacional de Planeación, 2014: p. 10). Esos municipios predominantemente rurales se encuentran localizados, sobre todo, en la Orinoquía, la Amazonía y buena parte del Pacífico (con excepción de varios municipios situados en el Valle del Cauca). En ese vasto espacio del territorio nacional, solo se

7 La tipología usada es aquella establecida por el DNP en la “Misión para la transformación del campo”. Esa tipología no se limita a establecer una diferencia dicotómica entre lo urbano y lo rural, sino que establece cuatro categorías distintas de municipios: i) ciudades y aglomeraciones; ii) intermedios; iii) rurales; y iv) rurales dispersos. De ese modo, lo rural es entendido y definido de una forma más compleja y no simplemente como el opuesto a lo urbano (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

8 Ese porcentaje equivale a 2636 registros de movilización social de la base de datos de la FIP.

TABLA 1

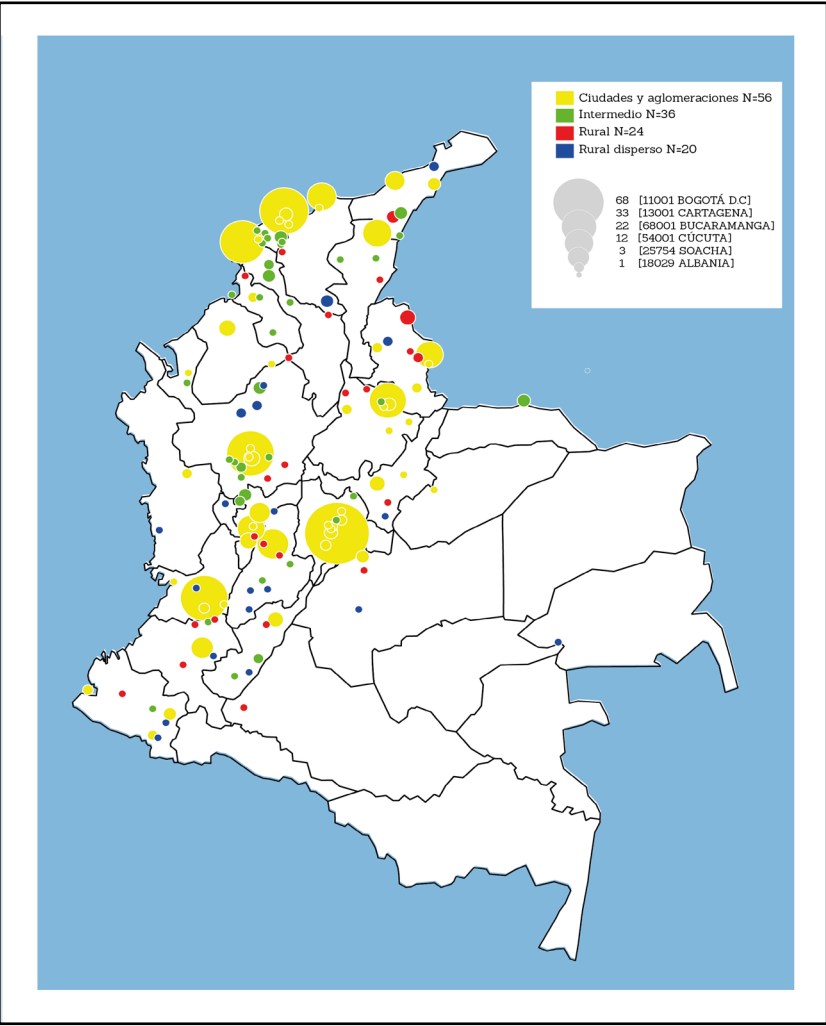
Datos básicos sobre los periodos de movilización analizados.

	PERIODO 1 1 JUL 2019 20 NOV 2019	PERIODO 2 21 NOV 2019 25 MAR 2020	PERIODO 3 26 MAR 2020 08 SEP 2020	PERIODO 4 09 SEP 2020 27 ABR 2021	PERIODO 5 28 ABR 2021 30 JUN 2021	PERIODO TOTAL 01 JUL 2019 30 JUN 2021
Extensión de número de días del periodo	143	126	167	231	64	731
Número total de registros de movilización en el periodo	521	696	820	874	397	3308
Promedio diario de registros de movilizaciones sociales por periodo	3,6	5,5	4,9	3,8	6,2	4,5
Número total de municipios con registros de movilización social en cada periodo	141	186	153	190	116	403

Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP.

MAPA 1.

Distribución geográfica de los registros de movilización social en el periodo I



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

concentra un 11,4% de todos los registros de movilización social de la base de datos de la FIP durante los dos años analizados⁹. Sin embargo, es probable que en las zonas rurales del país existan varios hechos de movilización social que no son captados ni visibilizados por la gran mayoría de los medios de comunicación, por razones que son bastante obvias.

Entre los distintos periodos no existen variaciones muy significativas en términos del peso de los registros de movilizaciones sociales en las zonas esencialmente rurales. El único periodo que tuvo un incremento ligero de movilizaciones sociales en municipios predominantemente rurales es el segundo (el primer episodio del paro nacional): fue el único momento en el que el peso de esos registros se situó por encima del 12% del total de registros correspondiente a cada periodo. En contraste, los periodos tres y cinco son aquellos en los que los registros de movilización social en zonas rurales tuvieron un menor peso relativo¹⁰.

Ahora bien, aunque el número de los registros de movilización social en las zonas rurales no haya sido muy elevado, sí conviene destacar que en el período dos el número total de municipios rurales en donde se registraron movilizaciones aumentó de forma significativa, casi igualando al número de municipios intermedios y de ciudades y aglomeraciones de ese mismo período¹¹. Esto indica que, durante el paro nacional del 2019-2020, las movilizaciones sociales se extendieron de manera atípica a varias zonas rurales.

b) Hay variaciones importantes en el peso de los registros de movilización social en los municipios más urbanizados (las ciudades y las aglomeraciones), el cual aumentó sobre todo en los periodos tres y cinco, en detrimento

to del peso de los registros en los municipios tipificados como intermedios. En esos dos periodos, los registros de movilización social en ciudades y aglomeraciones llegaron a tener un peso respectivamente del 83,5% y del 82,1% del total de registros de cada periodo. Además, en esos mismos periodos, el número de ciudades y aglomeraciones con registros de movilización social aumentó de forma significativa con respecto al resto de los municipios (esto se aprecia en la barra amarilla del histograma, que sobresale mucho más con respecto a las otras barras). Lo que significa que, durante los primeros meses del confinamiento y en la fase de resurgimiento del paro nacional en el 2021, las movilizaciones sociales se concentraron mucho más en los centros urbanos más poblados, con una contracción significativa de esas acciones colectivas en varias ciudades intermedias¹².

c) Tres ciudades siempre estuvieron entre los cinco primeros centros urbanos con más registros de movilización social: Bogotá, Medellín y Cartagena. Bogotá encabeza la lista, con la excepción notable del quinto periodo, cuando fue superada por Cartagena. También hay que recalcar que, aunque Medellín es la segunda ciudad más importante del país, no siempre ocupó el segundo puesto en términos de registros de movilización social (en el primer periodo aparece en el cuarto lugar; en el tercer y quinto periodo, en el quinto). Hay entonces periodos en los que Medellín fue superado en número de registros por ciudades mucho más pequeñas como Cartagena (en los periodos tres, cuatro y cinco); Barranquilla (uno y cinco); Ibagué (en los periodos tres y cinco); Cúcuta (en el tres); y Bucaramanga (en el cinco). Cali —tercera ciudad en tamaño del país— se destaca únicamente en los periodos uno y tres, ocupando el tercer y segundo puesto, respectivamente. En cambio, Bucaramanga —una ciudad no muy grande en términos relativos— entra dentro de las cinco ciudades con mayores registros de movilización social en los periodos dos, cuatro y cinco. Hubo, pues, variaciones significativas de un periodo a otro en la forma como las movilizaciones sociales se distribuyeron en las ciudades más importantes del país, con algunas urbes no tan grandes que, pese a ello, fueron puntos que concentraron varios hechos de protesta.

9 Para ser más precisos, el 7,8% del total de registros de movilización social se encuentra en los municipios tipificados como "rurales" y el 3,6% en los municipios clasificados como "rural disperso". En términos absolutos, esos dos valores corresponden a 258 y 118 registros respectivamente.

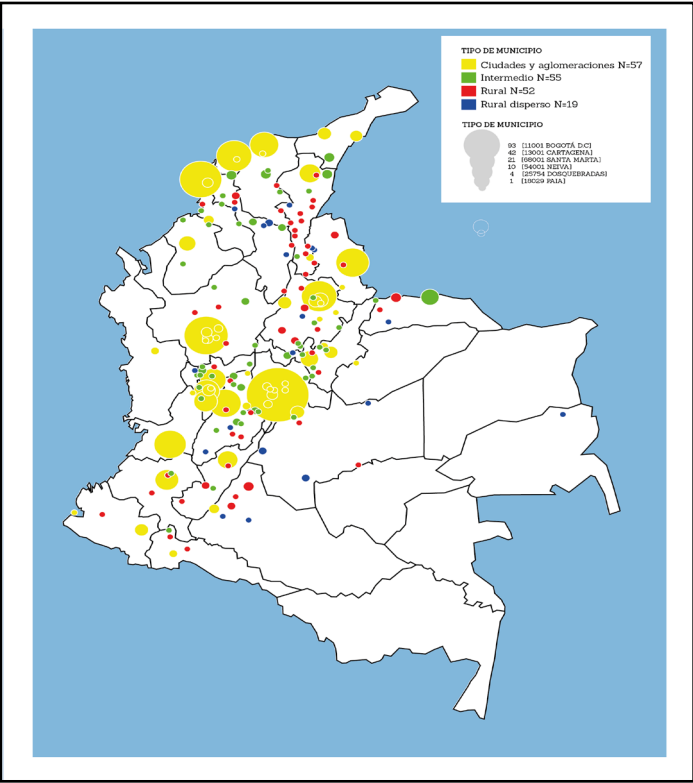
10 A modo comparativo, estos son los pesos relativos de los registros de movilización social en los municipios esencialmente rurales (rurales y rurales dispersos) por cada periodo: 11,9% para el primer periodo; 12,6% para el segundo; 10,1% para el tercero; 11,2% para el cuarto; y 10,1% para el quinto.

11 Los histogramas en colores a la derecha de los mapas representan el número total de cada uno de los tipos de municipios que, en cada periodo, tiene un registro de movilización social. Así, por ejemplo, en el Mapa 2, la barra roja representa el número total de municipios rurales con registros de movilización social. Ese número es muy cercano al de los municipios intermedios (barra verde) y no muy lejano del de ciudades y aglomeraciones (barra amarilla). Ningún otro mapa tiene un número tan elevado de municipios rurales con registros de movilización social.

12 Por cierto, nótese que, en el período tres, el número de municipios rurales con registros de movilización social llega a superar al de municipios intermedios.

MAPA 2.

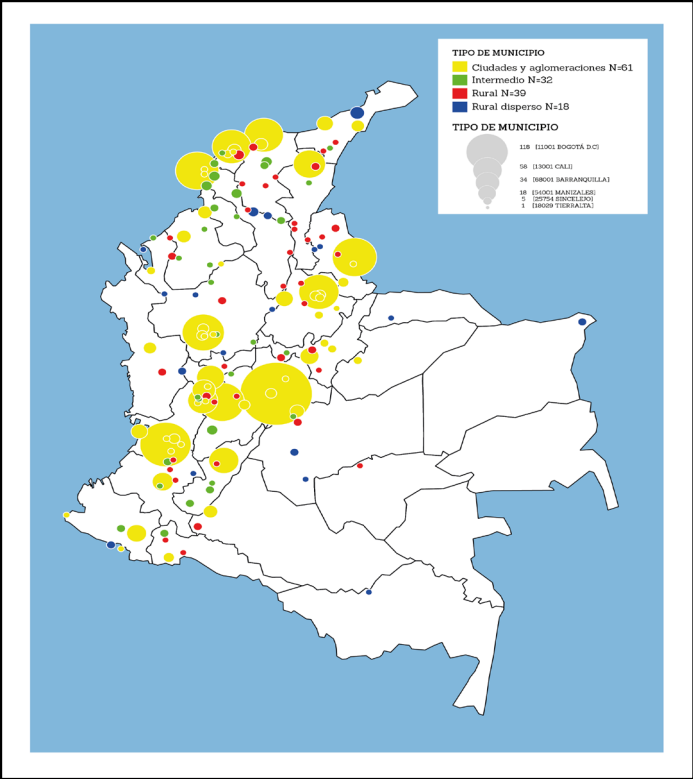
Distribución geográfica de los registros de movilización social en el periodo II (Fase de desarrollo del primer episodio del paro nacional).



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

MAPA 3.

Distribución geográfica de los registros de movilización social en el periodo III (Fase de desarticulación de la protesta social).



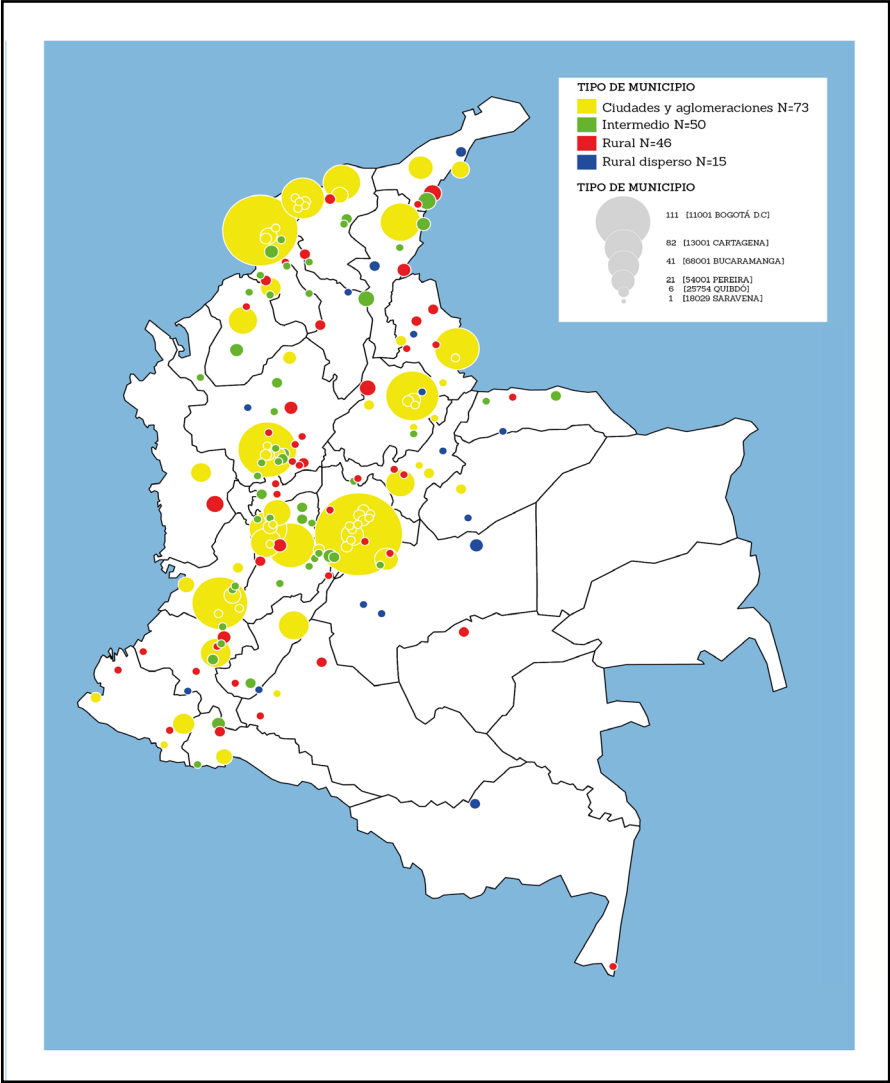
Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

d) La mayor parte de los registros de movilizaciones sociales se concentraron en la región andina y la caribeña. En los municipios que hacen parte de los departamentos del Pacífico colombiano —con excepción de Cali, Popayán y en menor medida Pasto—, los registros de protestas no fueron muy significativos. Solo en los periodos tres, cuatro y cinco aparecen algunas concentraciones de registros un poco mayores en municipios como Buenaventura y Quibdó. De igual manera, las regiones de la Orinoquía y el Amazonas tuvieron muy pocos registros de movilización

social en la mayor parte de los periodos, con la ligera excepción de Arauca en el periodo dos. Los únicos periodos en los cuales se nota una leve diseminación de la protesta en unos cuantos municipios de la Orinoquía y la Amazonía son el dos, el tres y el cuatro. En ellos sobresalen un poco algunos municipios ubicados en los departamentos de Arauca (Arauca y Aruaquita); Meta (Villavicencio, la Uribe y Puerto Gaitán); Caquetá (Floren- cia, San Vicente del Caguán y el Doncello); Putumayo (Puerto Asís y Mocoa); Casana- re (Yopal) y Amazonas (Puerto Santander).

MAPA 4.

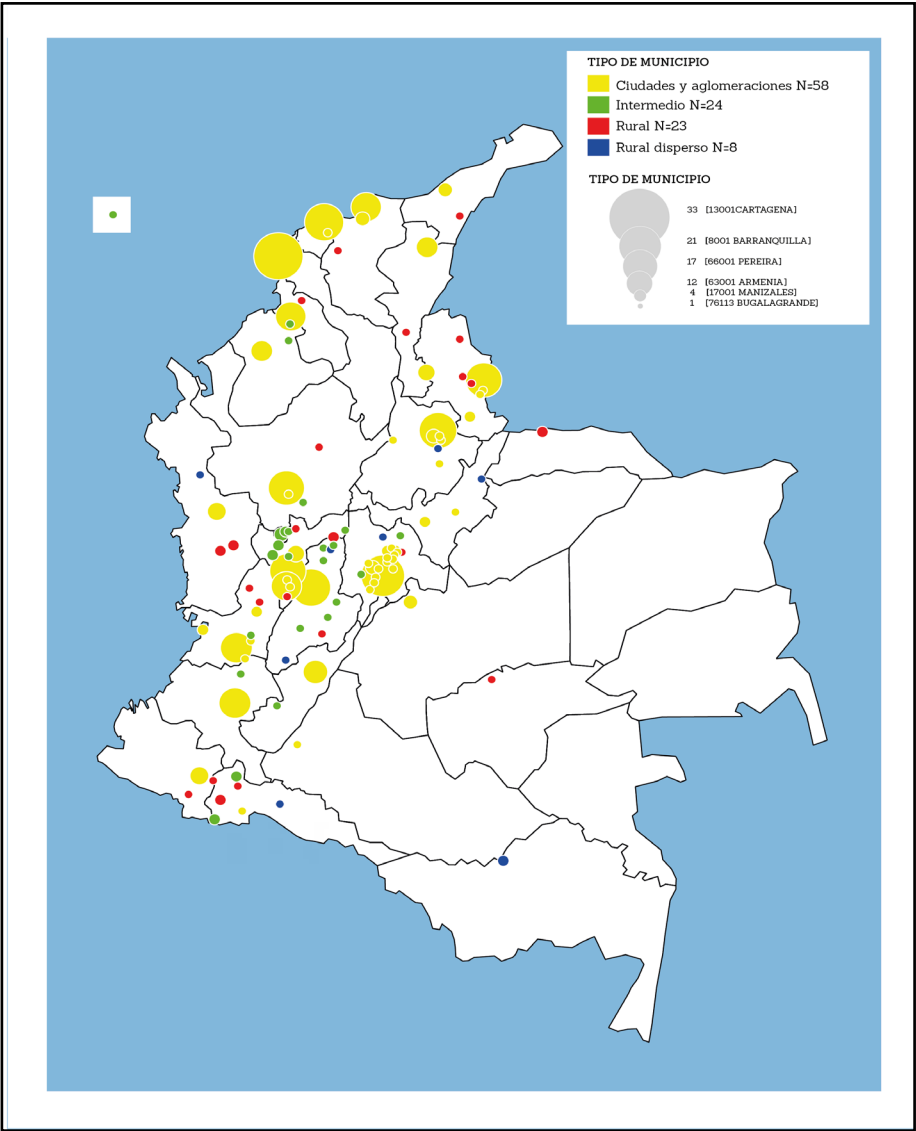
Distribución geográfica de los registros de movilización social en el periodo IV (Fase de preámbulo al renacer del paro nacional)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

MAPA 5.

Distribución geográfica de los registros de movilización social en el periodo V (Fase de resurgimiento del paro nacional).



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

¿CUÁLES FUERON LOS ACTORES MÁS RELEVANTES Y CÓMO SE ARTICULARON ENTRE ELLOS?

04

4. ¿Cuáles fueron los actores más relevantes y cómo se articularon entre ellos?

El gráfico 2 ilustra el peso en los registros de movilización social de cada una de las categorías de actores establecidas en la base de datos de la FIP¹³ durante los dos años analizados en este informe. Sobresale el peso del actor “comunidades locales”¹⁴, seguido de otros que, evidentemente, han sido importantes en las movilizaciones sociales de los últimos años: los estudiantes, trabajadores, educadores, sindicatos y transportadores. En contrapartida, hay actores cuyo peso es menor: los mineros, migrantes, grupos religiosos, afrodescendientes, víctimas y cultivadores de coca, entre otros.

El Gráfico 2 es una fotografía estática de la totalidad de actores que participaron en las diversas formas de protesta social llevadas a cabo durante la ventana de tiempo establecida para este informe. Desde luego, con ella no puede apreciarse ni analizarse el proceso de movilización social y, por eso, lo abordaremos a continuación, describiendo periodo por periodo no solo cuáles fueron los actores más relevantes (de una fase a otra, existen algunas variaciones que merecen ser resaltadas), sino también cómo fueron articulándose y a veces, también, desarticulándose.

La narración irá acompañada de una serie de gráficos que ayudarán a ilustrar el proceso. En primer lugar, la Gráfica 3 muestra los 10 actores más relevantes de cada uno de los periodos en términos del número de apariciones en los registros de movilización social de la base de datos de la FIP. De ese modo, se pueden observar algunas variaciones en el peso de los actores de un periodo a otro. Además, para determinar cómo se produjeron las articulaciones entre actores, pusimos la mirada esen-



cialmente en las redes conformadas por varios actores sociales que se reunieron en torno a múltiples reivindicaciones. Para ilustrarlas, se construyeron una serie de gráficos en los que pueden apreciarse las conexiones establecidas entre actores, representando, además, tanto el peso de cada uno de ellos en las movilizaciones del periodo a través del tamaño de los nodos en la red, como la intensidad de la relación entre cada par de actores mediante grosores distintos de la líneas que los conectan.

13 La base de datos de la FIP contiene una entrada para el registro de los diversos actores que realizan las movilizaciones sociales. En esa entrada, los actores son registrados en términos genéricos (clasificando los actores en grandes categorías) y no mencionando actores específicos (es decir, precisando los nombres de las organizaciones sociales o de los colectivos que se movilizan).

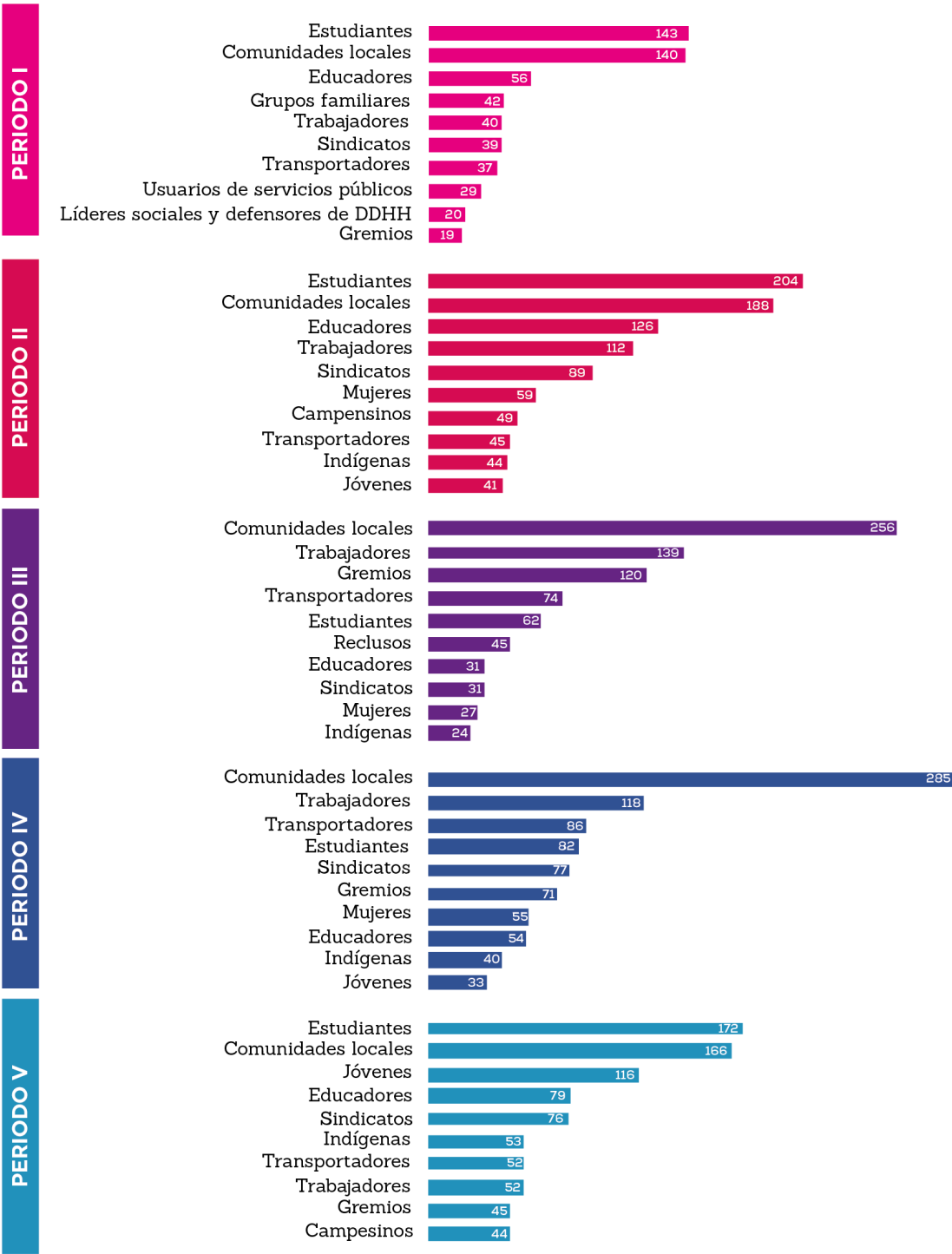
14 El actor “comunidades locales” es definido en la base de datos de la FIP como grupos de personas que no hacen parte de organizaciones formales bien cristalizadas y que se movilizan en un territorio o localidad particular. Esta categoría de actor se utiliza, por ejemplo, cuando en un artículo de prensa se encuentran narraciones en las cuales los grupos que se movilizan son los “habitantes de Pereira”, los “vecinos de la localidad de Kennedy”, las “comunidades de la vereda X”, etc. La categoría “comunidades locales” es distinta a otra categoría usada en la base de datos denominada “grupos locales organizados” que se refiere a colectivos de personas que se organizan formalmente en un territorio específico para lograr objetivos comunes o defender intereses. Así sucede, por ejemplo, con las Juntas de Acción Comunal o las Juntas de Acción Local o con asociaciones que tiene una personalidad jurídica.

4.1 Fase de gestación del paro nacional del 21N

El Gráfico 3 muestra que en el primer periodo —que corresponde a la antesala del gran paro nacional de finales de 2019— es notable el peso que tuvieron los estudiantes y las comunidades locales en las movilizaciones sociales. Esto indica dos cosas importantes: la primera es que la importancia de los estudiantes en las movilizaciones recientes es un reflejo de su consolidación como un actor importante de la protesta social en Colombia desde, por lo

GRÁFICO 3.

Los 10 actores más relevantes en la movilización social para cada periodo.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP

menos, hace casi una década (no hay que olvidar que los estudiantes fueron protagonistas de varias protestas de gran envergadura en el 2012 y el 2018); y la segunda es la relevancia que tienen en el país las movilizaciones sociales territoriales y localizadas, fruto de la acción de diversos tipos de comunidades locales que no siempre están articuladas entre sí, pero que son muy activas y que, por lo tanto, producen numerosos hechos de movilización social.

Más allá del peso de cada actor en particular, resulta esencial entrar a identificar los lazos más fuertes que se establecieron entre ellos. Para ello, es preciso tomar como punto de referencia las movilizaciones de este periodo que fueron multisectoriales (en las que varios sectores se movilizaron al mismo tiempo) y que, a la vez, giraron simultáneamente en torno a múltiples demandas¹⁵.

Al respecto, hay que resaltar una serie de hechos importantes que terminaron enlazando a actores diversos. Esos enlaces son representados en el Gráfico 4, donde se ilustran las articulaciones establecidas entre un grupo reducido de actores a partir de varios hechos que sucedieron en tiempos diferentes, pero que incidieron en el estallido del denominado “21N”.

El primer hecho de importancia fue un paro nacional de maestros convocado para el 12 de septiembre, en cual se articularon educadores, funcionarios públicos y sindicatos a partir de reivindicaciones diversas relacionadas con cuestiones como la educación, la reforma a la justicia, los derechos laborales, los asesinatos de líderes sociales y la implementación del Acuerdo de Paz.

Unos días después, se materializó otro paro departamental de estudiantes y educadores en La Guajira. En este paro departamental es interesante notar que, aunque los actores movilizados al inicio fueron únicamente los estudiantes y educadores de dicho departamen-

to, con el pasar del tiempo se unieron a ellos estudiantes de Bogotá, Popayán, Barranquilla, Medellín, Cali, Pereira, Manizales, Bucaramanga, Ibagué, Quibdó y Cartagena, todos descontentos por el incumplimiento de acuerdos pactados un año antes con el Gobierno nacional.

Entre finales de septiembre y principios de octubre, se dieron una serie de movilizaciones en las que poco a poco actores y agendas se fueron juntando. Por un lado, varios sectores de la población, distintos a los estudiantes y a los educadores, convocaron a sus propios paros, entre los cuales se destacaron los de los transportadores y funcionarios públicos de la rama judicial.

Por otro lado, luego de anunciar la intención de convocar a un gran paro nacional para noviembre, sindicatos y gremios diversos convocaron en octubre a movilizaciones en las que convergieron espacial, temporal y programáticamente educadores y estudiantes de ciudades como Valledupar, Montería, Cúcuta, Bucaramanga, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Bogotá. A esas movilizaciones se sumaron los funcionarios públicos de la rama judicial que habían convocado a su propio paro.

Al mismo tiempo, en algunos puntos del territorio nacional —aunque en mucha menor proporción— algunas comunidades locales, grupos familiares, líderes sociales y defensores de derechos humanos se vincularon a las protestas estudiantiles y de los educadores. Esa convergencia creciente de actores en varias ciudades llevó a la agregación de reivindicaciones y agendas, que iban desde reclamos por mejorar los presupuestos para la educación pública y denuncias de corrupción en el sector educativo, hasta expresiones de repudio a los abusos policiales y al asesinato de líderes sociales, pasando por demandas de acceso a los servicios públicos y de mejora de la infraestructura, y por rechazos a las reformas laborales y de pensiones.

El Gráfico 4 ilustra las conexiones establecidas entre todos esos actores que se movilizaron juntos y que lograron articular demandas. Es importante aclarar que las líneas que conectan los nodos de esta gráfica y las que se presentan más adelante, tienen un grosor que permite ilustrar las diferencias en la intensidad de las relaciones entre los actores. Las líneas por sí solas indican que existe algún tipo de conexión entre los actores y su grosor indica

15 En la base de datos de la FIP, hay algunos registros de movilización social que fueron tipificados como “movilizaciones multisectoriales en torno a múltiples descontentos”. Esta categoría clasificatoria fue creada para distinguir aquellas formas de protesta en las que diversos sectores sociales concurren en espacios comunes y en un momento específico, articulando sus respectivas reivindicaciones y construyendo así una agenda programática de protesta social más amplia. Esto es justamente lo que sucedió durante los dos momentos del paro nacional, aunque también debe resaltarse que ese tipo de forma singular de protesta también se dio por fuera del marco de ambos paros. Así, mediante los diferentes registros de movilización social que fueron señalados en la base de datos como “movilizaciones multisectoriales en torno a múltiples descontentos”, pudo efectuarse un análisis de las redes conformadas por actores a través del proceso de movilización social.

qué tan fuertes o débiles fueron las conexiones. Este gráfico también muestra que, en este momento, hay varios actores que pese a haber participado en otras movilizaciones, aparecen desconectados del núcleo de aquellos que comenzaron a articularse en esta primera fase.

4.2 Fase de desarrollo del primer episodio del paro nacional

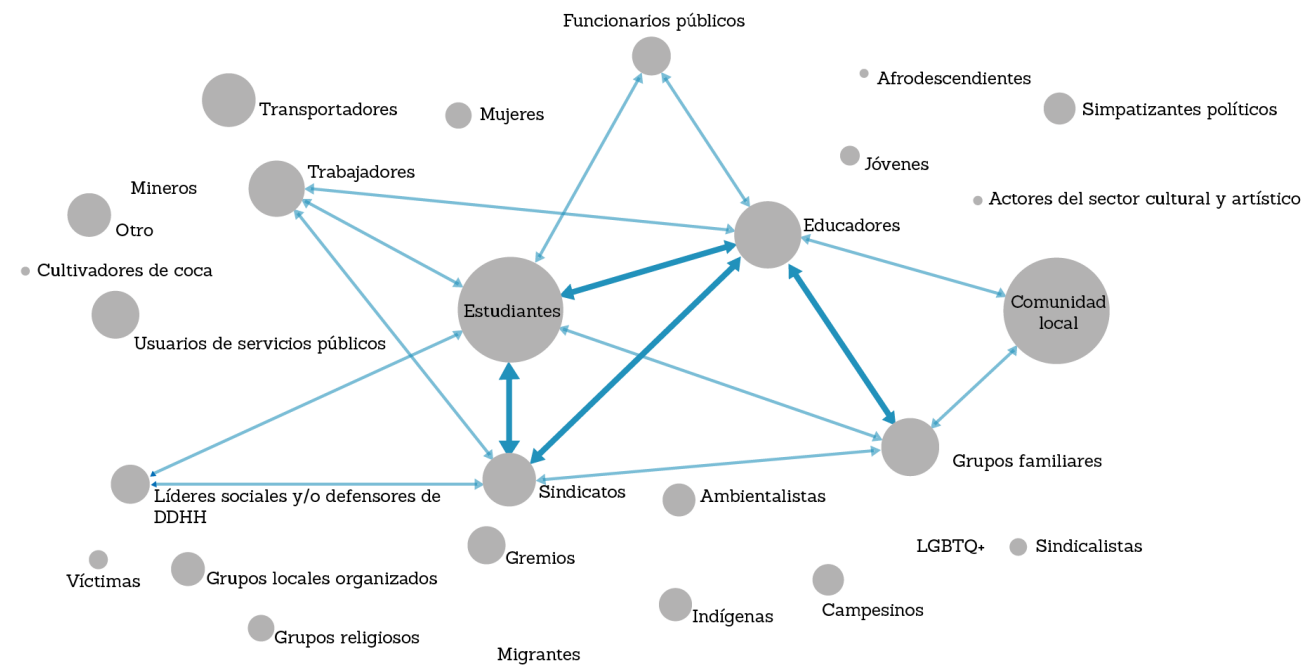
De acuerdo con el Gráfico 3, los actores más relevantes del periodo siguieron siendo los estudiantes y las comunidades locales, seguidos de otras figuras centrales del paro como los educadores, los trabajadores y los sindicatos. En esta fase hay, además, una multiplicación significativa de los registros de movilizaciones multisectoriales en torno a múltiples descontentos. Tan solo en los primeros diez días del paro se encuentran 66 registros de este tipo, lo que implica que hay una mayor densidad de las conexiones entre los actores movilizados y un mayor espectro de actores interconectados, tal y como puede observarse en el Gráfico 5.

Durante el paro, hubo entonces varios actores que ingresaron a la red: los campesinos, las mujeres, la comunidad LGBTQ+, los jóvenes, los transportadores, las comunidades indígenas, los gremios y los actores del sector cultural y artístico. Este fenómeno es indicativo del potencial movilizador que tuvo el llamado al paro nacional de 2019.

Es importante destacar que hubo sectores sociales que se movilizaron durante este periodo, pero sin articularse al conjunto de actores que se unieron a lo largo del paro nacional. Se destacan, sobre todo, las movilizaciones de los reclusos, que fueron importantes en términos de registros pero que por ser personas condenadas a vivir en las cárceles no pudieron articularse espacialmente con otros sectores. También los funcionarios públicos de la rama judicial, que formaban parte de la red en el periodo anterior, se desvincularon en esta segunda fase de los actores movilizados durante el paro.

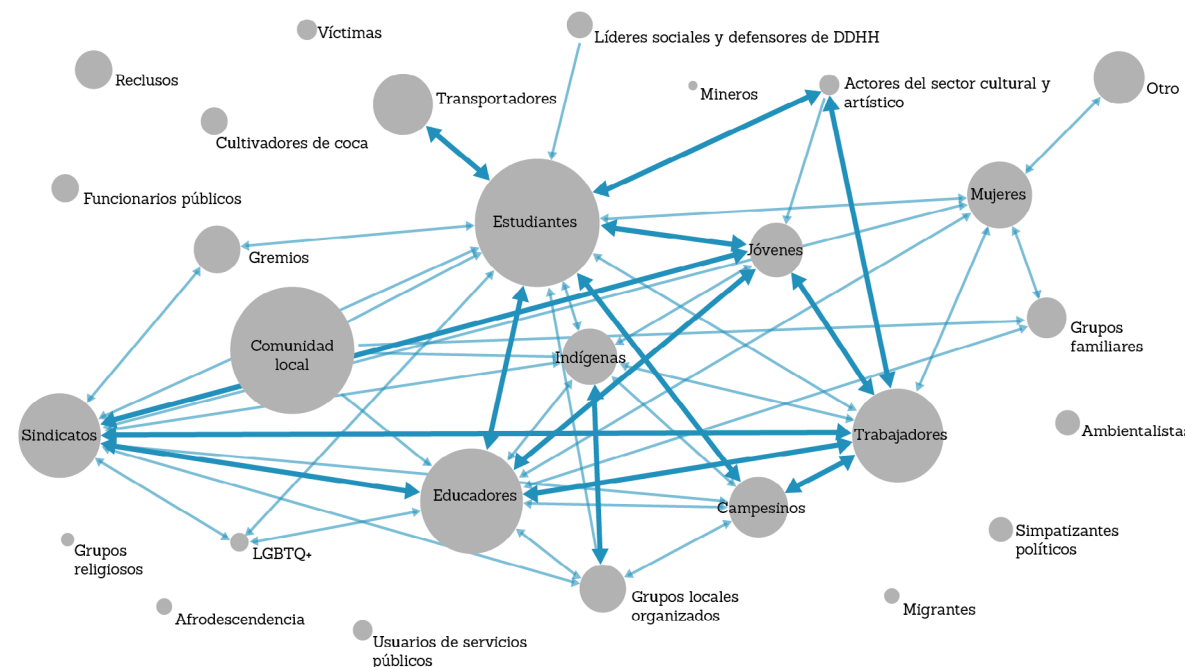
Finalmente, se destaca el hecho de que, a diferencia del periodo anterior, en el que los educadores fueron uno de los sectores con más apariciones en las movilizaciones, en este fueron sobrepasados por los estudiantes, quienes terminaron convirtiéndose en un actor a través del cual se establecen muchas interconexiones (los estudiantes surgen entonces como uno de los nodos centrales de la red).

GRÁFICO 4.
Conexiones establecidas durante el periodo I



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, usando el programa Pajek.

GRÁFICO 5.
Conexiones establecidas durante el periodo II
entre actores que se movilizaron conjuntamente y que lograron articular múltiples demandas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, usando el programa Pajek.

Se destaca igualmente que el segundo actor que más se movilizó durante el paro nacional fueron las comunidades locales, lo que indica el carácter territorial y localizado que también tuvo la protesta social para este momento. Ahora bien, aunque las comunidades locales se hayan movilizado en repetidas ocasiones, no se articularon mucho con otros sectores.

4.3 Fase de desarticulación de la protesta social

El tercer periodo corresponde, básicamente, a los meses de confinamiento por la pandemia. Desde el punto de vista del peso de los actores —como puede verse en el Gráfico 3— en esta fase hay una variación notable, ya que las comunidades locales se convirtieron en el actor de mayor peso, superando de lejos a los demás. En cambio, los estudiantes y los educadores perdieron bastante importancia, al tiempo que actores como los transportadores y los reclusos ganaron relevancia.

Otro rasgo esencial de este periodo tiene que ver con el hecho de que los distintos sectores sociales que se movilizan actuaron desarticuladamente. En otras palabras, es un periodo en el que la protesta social se atomizó. Esto tuvo como efecto que no se presentaron movilizaciones multisectoriales en torno a múltiples descontentos y, por esa razón, aquí no se presenta una gráfica de una red de sectores como en los demás periodos.

Sin embargo, conviene destacar que no se trata de un periodo en el que las movilizaciones desaparecieron; al contrario, lo que muestran los registros de la base de datos de la FIP es que hubo bastantes¹⁶. Simplemente la atomización, sumada al hecho de que hayan sido protestas llevadas a cabo por comunidades locales (es decir, muy territoriales) las hizo menos visibles, sobre todo en un momento en el que la atención mediática se centró en el desarrollo de la pandemia desatada por el coronavirus.

16 Autores como Geoffrey Pleyers han mostrado que, aunque la pandemia del covid-19 efectivamente afectó la dinámica que la movilización social había tomado a nivel mundial durante el 2019, de ningún modo las medidas de confinamiento llevaron a un ahogamiento total de la protesta social. De hecho, más bien generaron unas nuevas condiciones que han intensificado los problemas sociales denunciados por los movimientos populares de varios países durante la última década. En ese sentido, el periodo del confinamiento no debe ser simplemente visto como una especie de intermedio en el que los activistas se sentaron a esperar pasivamente, para retomar sus acciones colectivas tan pronto como terminara la pandemia (Pleyers, 2020).

4.4 Fase de preámbulo del paro nacional

El cuarto periodo cubre un conjunto amplio de movilizaciones, iniciando con aquellas que se desataron con el asesinato de Javier Ordóñez y culminando con las que precedieron el inicio del paro nacional del 2021. Como se ilustra en el Gráfico 3, las comunidades locales siguieron siendo el actor más importante, seguidas de otros dos que venían ganando relevancia desde el periodo anterior: los trabajadores y transportadores. Este es un indicio de que, para este periodo, la protesta adquirió un carácter más popular, llevando a que los actores más sobresalientes del Comité Nacional del Paro (CNP) —sindicatos, estudiantes y educadores— no tuvieran tanto peso.

A diferencia del segundo periodo, en el que hubo una coordinación previa significativa para llegar a la declaratoria del paro nacional en 2019, en este las manifestaciones se dispararon inicialmente de manera más bien imprevista tras el homicidio de Javier Ordóñez. Eso significa que no fueron protestas con un elevado nivel de coordinación entre actores que tuvieron altos niveles de organización, sino más bien reactivas, propiciadas por la indignación frente a los abusos policiales¹⁷. Aunque hay un elevado número de registros de movilizaciones en los primeros diez días de movilizaciones del periodo (108 registros en total), ninguno de ellos puede clasificarse como protestas que fueran multisectoriales o en torno a múltiples descontentos.

Las primeras protestas del periodo fueron llevadas a cabo, en su mayoría, por comunidades locales de las principales capitales del país como Bucaramanga, Ibagué, Neiva, Tunja, Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá. En el Gráfico 6, es evidente que las comunidades locales fueron el actor más relevante del periodo. Eso tiene que ver con el hecho de que fue un sector social protagonista durante aquellos primeros días de movilizaciones y de que continuó movilizándose durante el resto del periodo, a pesar

17 Durante las protestas desencadenadas en septiembre de 2020, aparecieron narrativas gubernamentales y mediáticas que le atribuyeron el caos y la violencia a grupos bien organizados que tenían un plan para desestabilizar el país. Ese tipo de interpretaciones, basadas en teorías del complot, dan poca cabida a explicaciones de orden más sociológico, en donde los estallidos sociales pueden ser explicados no tanto como el resultado de una acción bien organizada y planeada, sino más bien como el producto de una fuerte reacción emocional. Este rol de las emociones en la protesta social ha sido ampliamente estudiado por la sociología (Jasper, 1998 y 2012) y debe ser tenido en cuenta para hacer lecturas más acertadas de muchos procesos de movilización social.

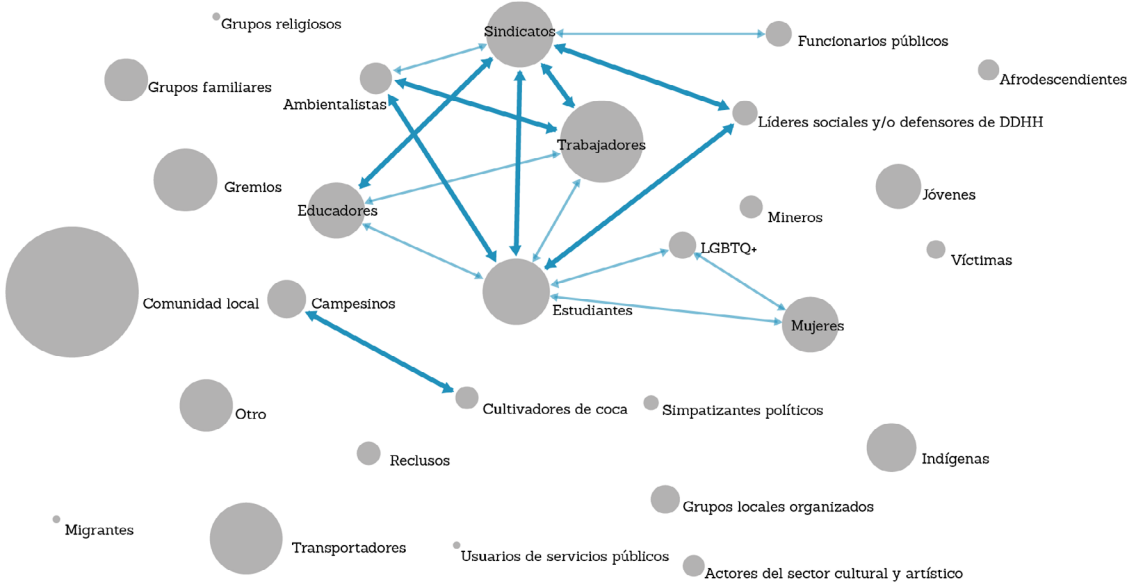
de que sus acciones estuvieron más territorializadas y desconectadas de los demás actores.

Unos cuantos días después de las primeras movilizaciones, comenzaron a aparecer gradualmente como actores importantes los estudiantes y educadores, quienes llevaron a cabo protestas paralelas a las realizadas por las comunidades locales no solo en ciudades capitales, sino en municipios intermedios y pequeños como Cajamarca, Palmira, Málaga, Rionegro, La Ceja, Carmen de Viboral, Marinilla, Guarne, Zipaquirá, Madrid, Sopó, Cota, Mosquera, Fusagasugá, Chía y Soacha, entre otros.

Luego fueron apareciendo y sumándose a estas movilizaciones actores como las mujeres, los trabajadores, los sindicatos, los ambientalistas y los líderes sociales. A medida que todos estos sectores fueron aglutinándose, fue tomando fuerza la idea de conmemorar el paro nacional pasado y se convocó a nuevas marchas para el 21 de septiembre y el 19 de noviembre. Aunque esos intentos de paro no se sostuvieron en el tiempo, sí reestablecieron unos lazos entre actores que se ilustran en el Gráfico 6.

Como puede observarse en el Gráfico 6, los estudiantes aparecen de nuevo como el ac-

GRÁFICO 6.
Conexiones establecidas durante el periodo IV
entre actores que se movilaron conjuntamente y que lograron articular múltiples demandas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, usando el programa Pajek.

tor con más relaciones establecidas con otros en el proceso de movilización, a pesar de no ser el que más peso tiene. Esto indica que los estudiantes fueron quienes mayores esfuerzos realizaron para articularse espacial y programáticamente con otros sectores de la población, en especial con los sindicatos.

También es importante decir que, en este periodo, los campesinos y los cultivadores de coca se movilaron conjuntamente por lo menos en una oportunidad, aunque desarticulados de las demás movilizaciones multisectoriales. Otros actores como los transportadores, los gremios, los indígenas y los jóvenes realizaron varias movilizaciones, pero desvinculados del grupo que intentó convocar a nuevos paros nacionales.

4.5 Fase de resurgimiento del paro nacional

El último periodo corresponde al segundo gran paro nacional que empezó el 28 abril de 2021. Aquí vuelve a notarse un proceso de coordinación y difusión importante de la movilización social, similar a lo que sucedió durante el paro nacional del 2019-2020, aunque también con algunas diferencias significativas. Solo para el

28 de abril existen 127 registros en la base de datos, 52 de los cuales son manifestaciones multisectoriales en torno a múltiples descontentos. Esto demuestra que las movilizaciones arrancaron con una articulación fuerte entre diferentes actores que lograron construir de nuevo agendas programáticas amplias en las que se reunieron diversas reivindicaciones.

Como puede verse en el Gráfico 7, la red de actores vuelve a densificarse y complejizarse. Al igual que en periodos anteriores, los estudiantes, educadores, sindicatos y trabajadores hacen parte de los actores relevantes que desarrollaron numerosas articulaciones con el resto de los que se encuentran en la red (ese es el grupo que constituye, a lo largo del tiempo, la esencia del CNP).

Sin embargo, en esta fase surgieron algunas novedades con relación a los dos periodos anteriores: la más significativa fue, sin duda, que los jóvenes se convirtieron en un actor central y de mucho peso en las manifestaciones¹⁸. Otro cambio fue que varios actores se integraron a la red, luego de haber estado más bien desconectados (como las comunidades locales, transportadores, indígenas, campesinos y afrodescendientes, entre otros). En las manifestaciones del último periodo, una gran cantidad de sectores sociales se agruparon en espacios comunes, intentando establecer una mayor unidad programática.

Lo anterior no significa que todos los actores que aparecen en la gráfica con algún vínculo hayan tenido conexiones constantemente¹⁹; por ejemplo, no en todos los registros de la base de datos, los jóvenes, los transportadores o las comunidades locales aparecen conectados a actores como los estudiantes, sindicatos o educadores. Conviene recordar que, en varias ocasiones de este periodo, los jóvenes, transportadores y comunidades locales se movilaron recalando

18 En la base de datos de la FIP, los estudiantes y los jóvenes se establecieron como dos categorías de actores distintas, para diferenciar, por un lado, la juventud escolarizada que tiene posibilidad de acceso a la educación superior y que se moviliza sobre todo a través de organizaciones estudiantiles formales ("los estudiantes"); y por otro, la juventud con un bajo nivel de escolarización y posibilidades de acceso muy limitadas o nulas a la educación superior que tiene igualmente dificultades para organizarse formalmente y que tiende a quedar marginada social y laboralmente ("los jóvenes").

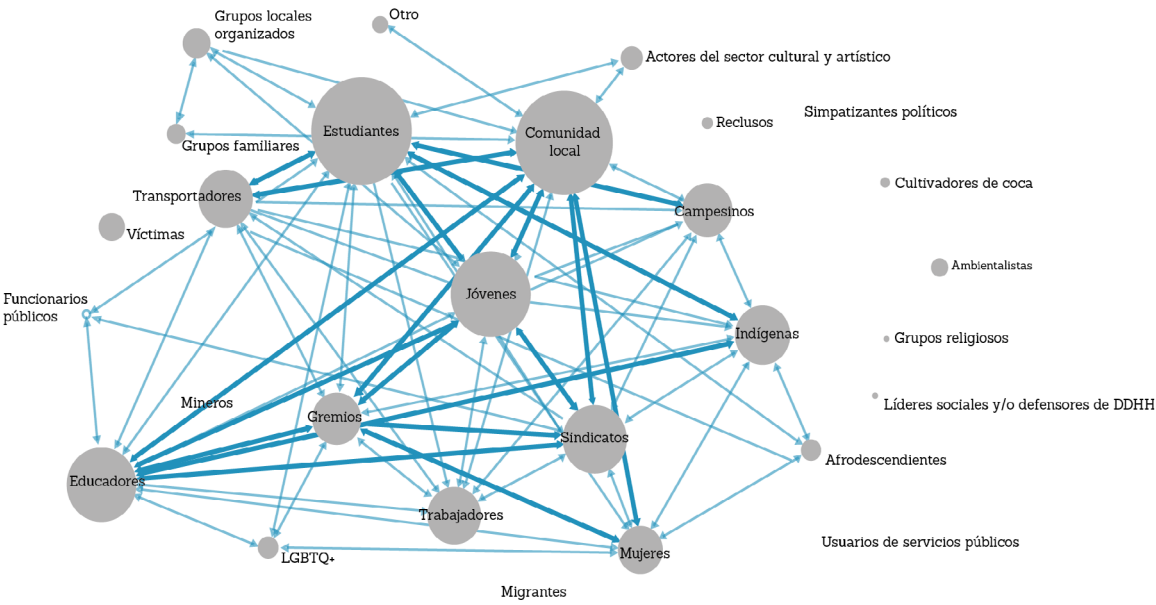
19 Es importante recordar que las líneas que conectan los nodos de las diferentes gráficas tienen un grosor diferente, con el objeto de diferenciar la densidad de las relaciones entre los actores. Las líneas gruesas indican que existe una conexión fuerte entre una pareja de actores y las líneas delgadas que hay una conexión débil.

que no se sentían representados por el CNP y que sus acciones eran independientes. Aun así, aparecen mucho más integrados que en los periodos tres y cuatro a la red de actores que se configuró en este último periodo.

Finalmente, en este quinto periodo aparece un grupo importante de sectores sociales que no se movilizan (como los migrantes o los usuarios de servicios públicos) o cuyas movilizaciones son incipientes y aisladas de la red (las víctimas, los ambientalistas, los cultivadores de coca, los grupos religiosos y los líderes sociales y/o defensores de de-

rechos humanos). Esto también vale la pena recalcarlo pues varios de esos actores tuvieron dificultades para incorporarse en la red en distintos periodos y, cuando lograron entrar, no permanecieron allí mucho tiempo.

GRÁFICO 7.
Conexiones establecidas durante el período V
entre actores que se movilizaron conjuntamente y que lograron articular múltiples demandas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, usando el programa Pajek.

¿CUÁLES FUERON LAS
AGENDAS MÁS
RELEVANTES DURANTE
LAS MOVILIZACIONES ?

5. ¿Cuáles fueron las agendas más relevantes durante las movilizaciones?

Este apartado busca identificar las agendas de cuestiones más relevantes que el Estado colombiano debería atender, a partir de un análisis de las reivindicaciones expresadas por los diferentes actores movilizados durante los dos años que cubre este informe.²⁰ La idea no es únicamente reconocer los temas esenciales, sino tratar de definir hasta qué punto estos deberían ser incorporados en una agenda de gobierno a nivel nacional y/o local (como el departamental o el municipal).

Para identificar las agendas mencionadas, no se retomó la totalidad de demandas planteadas en las diferentes protestas, sino que se adoptó una metodología para tratar de discernir asuntos que parecen ser prioritarios, por lo menos en el peso que tienen en las demandas expresadas por los actores movilizados. Dicha metodología se llevó a cabo en varios pasos:

- Primero, se realizó un análisis de las que podrían considerarse las agendas nacionales de movilización social, tomando como punto de referencia las diez reivindicaciones que resonaron con mayor intensidad durante los dos episodios del paro nacional. Esas reivindicaciones pueden ser consideradas como parte de una agenda nacional, en la medida en que fueron portadas por un conjunto de actores que se articularon, más o menos, a través del Comité Nacional del Paro (CNP). De esa manera, le dieron un alcance a sus demandas muy diferente al de aquellos actores cuyas movilizaciones no trascendieron el plano local.
- Segundo, se hizo un contraste de las reivindicaciones anteriores con las diez más importantes de los registros de movilización social que no correspondían a ambos paros nacionales. De esa manera, se identificaron otras demandas relevantes que quedaban por fuera de la agenda que quiso establecer el CNP con su movilización. Esas demandas fueron examinadas para establecer hasta qué punto entraban o no dentro de la agenda nacional portada por el CNP.

- Tercero, se realizó un examen de lo que podrían ser las agendas más localizadas, partiendo tanto de un análisis de las reivindicaciones planteadas por las comunidades locales, como de una mirada de un tipo de reivindicación en particular (a saber, la exigencia de una mayor presencia e inversión estatal). Se procedió así dado que, por un lado, las comunidades locales tienden a plantear demandas muy territoriales; y por otro, las reivindicaciones de mayor presencia e inversión estatal también corresponden a reclamos que parten de territorios específicos²¹.

Cuarto, se hizo una revisión de los tipos de reivindicaciones que surgieron en los municipios en donde se están desarrollando los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En esos lugares también debe pensarse en una agenda de gobierno que permita la consolidación de la paz territorial a futuro.

5.1 Agendas resultantes de los grandes paros nacionales

Durante los dos grandes paros nacionales analizados (el del 2019-2020 y el del 2021), Colombia asistió a una serie de protestas masivas que, como se evidenció, se caracterizaron por constituirse a partir de la articulación de una gran cantidad de actores sociales que lograron establecer una agenda común y una organización formal para coordinarse y actuar en conjunto (el Comité Nacional del Paro – CNP).

El paro nacional no fue un proceso lineal ni estático: hubo momentos de recogimiento y de expansión de la movilización social a través de los cuales se construyó, poco a poco, una agenda de la protesta social. La agenda de reivindicaciones varió no solo en función de los cambios en las articulaciones de los actores movilizados, sino de acuerdo con la evolución de los acontecimientos que sobrevinieron a medida que transcurrían las manifestaciones. Las reivindicaciones enarboladas fueron

• • • • •

²¹ De todas maneras, no conviene asumir una postura en la que se establezca una diferenciación absoluta entre agendas nacionales y agendas locales en lo que tiene que ver con las demandas de mayor presencia e inversión estatal. Si bien se trata de demandas que, por su carácter territorial, deben ser priorizadas en las agendas de los gobiernos departamentales y locales, también es claro que varios de los asuntos que allí emergen (como, por ejemplo, el de la infraestructura) requieren también de una atención por parte del Gobierno nacional.

• • • • •

²⁰ El análisis se basa en la información contenida en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP, en particular en la variable denominada “tipo de reivindicación”, la cual permite clasificar las demandas de los actores sociales en función de una serie de temas y subtemas que se han ido estableciendo a la largo del tiempo.

dinámicas y se transformaron experiencial y estratégicamente. Muchas de ellas apuntaron, en últimas, a cuestiones estructurales que requieren atención desde hace mucho tiempo.

El Gráfico 8 ofrece una ilustración (estática) de las reivindicaciones generales más notorias en los dos grandes paros nacionales. En ella se muestran grandes temas que podrían desagregarse en subtemas; sin embargo, el propósito es ofrecer una visión de conjunto general, discerniendo entre la multiplicidad de demandas aquellas que —según lo que aparece en los relatos mediáticos que alimentaron la base de datos— terminaron adquiriendo más notoriedad y atención.

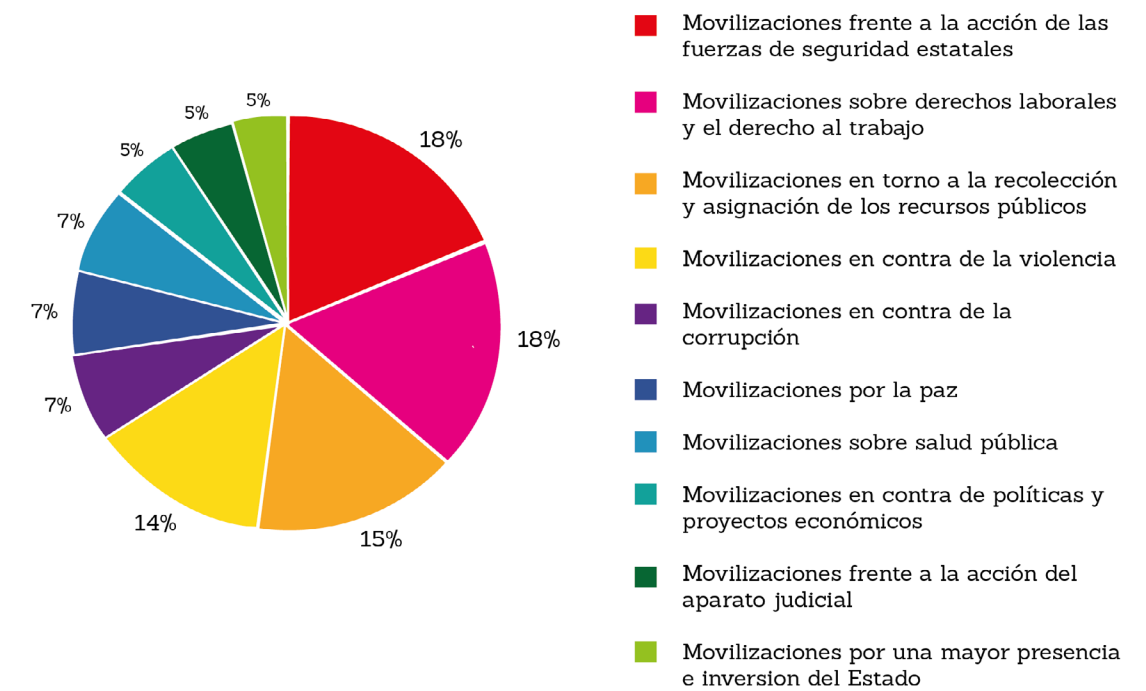
Salta a la vista en el gráfico que los registros por protestas sobre derechos laborales y derecho al trabajo, así como aquellos en torno a la recolección y asignación de los recursos públicos, son los que tienen un mayor peso porcentual. Esto se explica, en primera instancia, gracias al inconformismo generado por la

intención gubernamental de llevar a cabo una reforma laboral y pensional, así como una tributaria. Pero más allá de esas dos reformas, en el trasfondo había un malestar social ante las escasas oportunidades laborales, la precarización de las formas de trabajo y los elevados niveles de desigualdad e inequidad del país. Sin duda, esos son temas gruesos que estarán por un buen tiempo en la agenda de las grandes cuestiones nacionales por resolver.

Otra de las grandes reivindicaciones de los paros nacionales se dirigió a cuestionar el accionar de la fuerza pública. En esta agenda se ve reflejada la indignación generada por los abusos policiales cometidos durante las manifestaciones e, incluso, en el diario vivir de muchos ciudadanos. Si bien este tema adquirió relevancia a medida que se desarrollaron las manifestaciones, al comienzo del paro nacional de 2019 no tenía tanto peso. Evidentemente es un asunto que desde hace varios años —más atrás incluso que el 2019— venía apareciendo reiteradamente en las protestas,

GRÁFICO 8.

Reivindicaciones más relevantes durante los paros nacionales del 2019-2020 y del 2021, entre actores que se movilaron conjuntamente y que lograron articular múltiples demandas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP

especialmente en las de los estudiantes y jóvenes. Pero también es claro que lo acontecido en los paros lo terminó de catapultar como un tema de debate nacional de primer orden.

También se encuentran las manifestaciones de rechazo a la violencia, sobre todo la ejercida contra líderes sociales, sindicalistas y la violencia de género (que no solo se refiere ya a la violencia cotidiana en contra de las mujeres y de las disidencias sexuales y de género, sino a la cometida contra todos esos grupos sociales durante las manifestaciones).

Las demás reivindicaciones del Gráfico 8 no adquirieron tanta relevancia: la lucha contra la corrupción, la defensa de la paz (en particular la implementación del Acuerdo de Paz), la mejora del sistema de salud y de la operación de la justicia, entre otros, son temas que estuvieron constante o intermitentemente en el trasfondo de las movilizaciones del paro nacional.

Respecto a las agendas del paro nacional, es relevante mencionar que en el mes de junio de 2021, cuando el CNP decidió suspender las movilizaciones que se venían dando desde el 28 de abril, se optó por llevar al Congreso varias de las demandas ciudadanas. El 27 de julio el Comité junto a una bancada de 50 parlamentarios radicaron diez proyectos de ley. A finales de septiembre de 2021, solo dos de las iniciativas tenían ponentes asignados: la que busca garantizar la protesta pacífica con el desmonte del Esmad y la que tiene como fin incentivar la participación política de la juventud.

5.2 Agendas relevantes más allá de las movilizaciones realizadas en el marco de los paros nacionales

Como puede observarse en el Gráfico 9, aunque existen coincidencias entre los temas más relevantes de las movilizaciones realizadas en los paros nacionales y las que se dieron por fuera de ellos, hay también algunos temas que se quedaron afuera de la agenda de reivindicaciones planteada por los actores aglutinados en torno al CNP. Esta parte centra la mirada en dichos temas, para examinarlos en detalle.

Las reivindicaciones sobre una mayor presencia e inversión estatal a nivel territorial son las que más resaltan como asuntos relegados en las movilizaciones de los paros nacionales, pero que resultaron muy significativos en el resto de las movilizaciones sociales (para la comparación, obsérvense los Gráficos 8 y

9). Dentro de esta gran categoría de reivindicaciones están una serie de demandas en torno a servicios públicos, infraestructura, educación y salud a un nivel territorial y no nacional. Un poco más adelante se analizará mejor este tema, mirando detenidamente no solo las demandas más específicas de movilizaciones que reclaman una mayor presencia e inversión estatal, sino también los reclamos planteados por el actor que más frecuentemente las porta (las comunidades locales).

Hay otros temas menos sobresalientes, pero que destacan por su ausencia en la agenda de temas relevantes de las movilizaciones en el paro nacional. El primero es la educación: paradójicamente, se trata de un tema que no se nota demasiado en la agenda de temas más relevantes de las movilizaciones del paro nacional, a pesar de que los estudiantes jugaron un rol crucial en esas manifestaciones.

Esta paradoja tiene algunas explicaciones. Primero, dentro del amplio conjunto de temas planteados en la agenda del CNP, el de la educación quedó un poco opacado; segundo, en las movilizaciones realizadas durante los paros nacionales, los estudiantes abrazaron muchas otras reivindicaciones, sobre todo aquellas relacionadas con la reforma del Esmad y de la Policía, como resultado de los frecuentes hechos de abuso policial contra los jóvenes; y tercero, muchas demandas relacionadas con la educación se realizaron por fuera de las movilizaciones del paro nacional, en paros departamentales o marchas más localizadas que los estudiantes han realizado constantemente.

Eso lleva a dos conclusiones: una, que por la relevancia de los estudiantes como actores de la movilización social en Colombia y por su insistencia constante en los problemas de la financiación de las universidades públicas, la educación hace parte de los temas cruciales a ser atendidos por el Gobierno nacional; y otra, que dadas las demandas territoriales, sobre todo frente a la resolución de problemas relacionados con la educación escolar y con las inequidades en el acceso y la calidad de la educación, esta es también un tema que requiere la atención y el compromiso de los gobiernos departamentales y municipales.

Otros temas ausentes en la agenda de movilizaciones del paro nacional son los relacionados con las cuestiones de movilidad, tránsito y transporte, portados esencialmente por los transportadores organizados en varios pa-

ros nacionales propios y sobre los cuales el CNP tuvo poca o limitada influencia. Desde hace mucho tiempo, los transportadores han planteado quejas recurrentes en torno a la regulación del transporte de carga y al cobro de peajes. Sus protestas pasaban antes relativamente desapercibidas, pero los bloqueos de vías durante el segundo paro nacional —con sus consecuentes costos económicos— han convertido a los transportadores en un actor que no puede ignorarse fácilmente. Las problemáticas de los transportadores no parecen tener un doliente claro, pero conviene que sean atendidas oportunamente en un futuro.

Por último, hay que recalcar dos grupos de temas que quedan en un segundo plano, tanto en la agenda planteada por el CNP como en la de las otras movilizaciones: primero, aquellos relacionados con la paz, que han venido perdiendo peso en las movilizaciones desde que empezó el Gobierno de Iván Duque; y segundo, los relacionados a problemáticas de protección del medio ambiente, en donde se desta-

can las movilizaciones en contra de la actividad minero-energética, de la deforestación y en defensa de los recursos naturales y de las áreas ambientalmente protegidas (como páramos, humedales y reservas naturales).

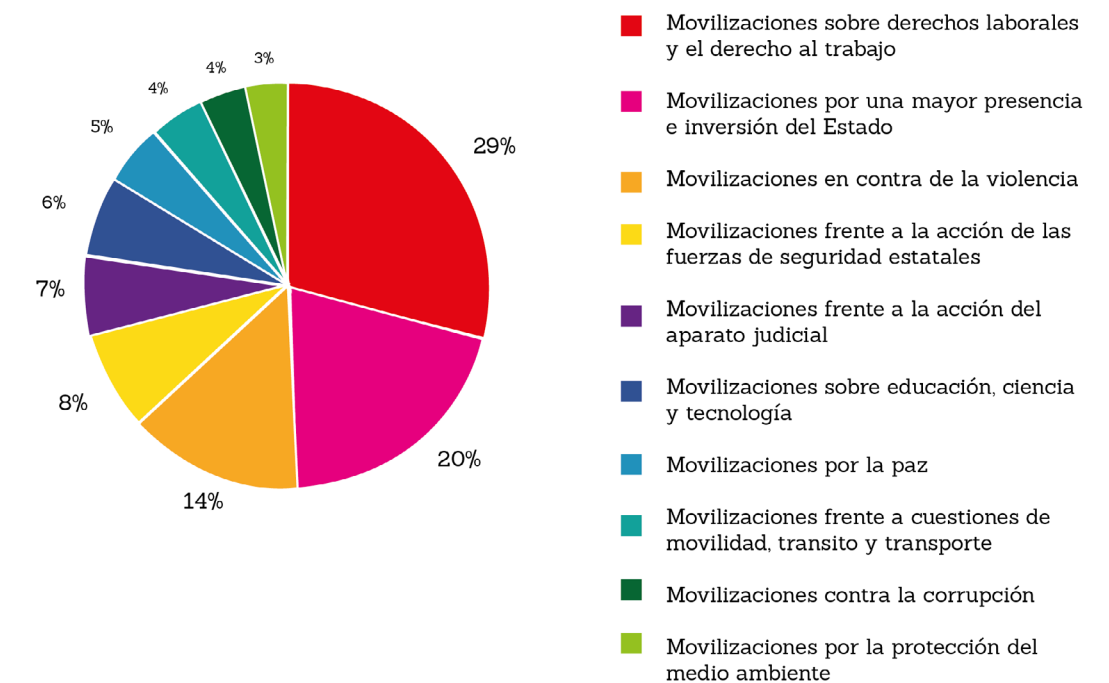
Con respecto a los temas relacionados con la paz, sin embargo, conviene hacer una salvedad: aunque las reivindicaciones relacionadas con este tema tienen el mismo peso porcentual en la agenda del paro que fuera de ella, en términos absolutos hubo casi el doble de manifestaciones sobre este tema por fuera de los paros. En ese sentido, la paz sigue siendo un asunto importante para muchos sectores, aun cuando se haya ido desvaneciendo como reivindicación de peso dentro de la agenda de los paros nacionales, especialmente el segundo.

5.3 Agendas locales derivadas de demandas más territoriales

Como se muestra en la infografía 1, las comunidades locales movilizadas concentraron

GRÁFICO 9.

Reivindicaciones más relevantes por fuera de los paros nacionales, entre actores que se movizaron conjuntamente y que lograron articular múltiples demandas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP

su mayor número de registros en la exigencia de una mayor presencia e inversión estatal, lo cual confirma el carácter territorial de sus demandas. En los registros de la base de datos, es posible constatar que, dentro de las exigencias por mayor presencia e inversión del Estado, la mayor parte de ellas se relaciona con la prestación de los servicios públicos, seguida por los reclamos de mejoras en la seguridad, infraestructura y salud a nivel local.

En el Mapa 6, puede observarse que estas movilizaciones estuvieron concentradas en buena medida en la costa Caribe, en particular en Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y en otros municipios cercanos como Valledupar. También en el oriente de Colombia, en Cúcuta y en Bucaramanga, y al occidente en Buenaventura y Cali, y en el centro del país en Ibagué, Bogotá y Medellín.

El segundo tipo de reivindicación de las comunidades locales con más registros se refiere a las movilizaciones frente a la acción de la fuerza pública. Como se observa en el Mapa 7, estas movilizaciones se concentraron mucho más en el centro del país y en ciudades capitales como Bogotá, Pereira, Manizales, Medellín, Cali, Ibagué, Popayán, Bucaramanga,

INFOGRAFÍA 1.

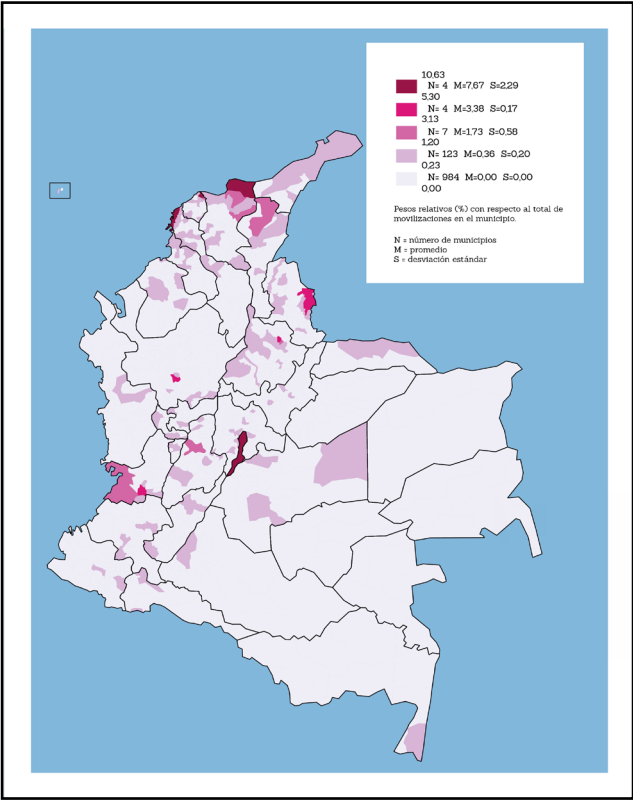
Reivindicaciones de las comunidades locales entre julio del 2019 y junio del 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP

MAPA 6.

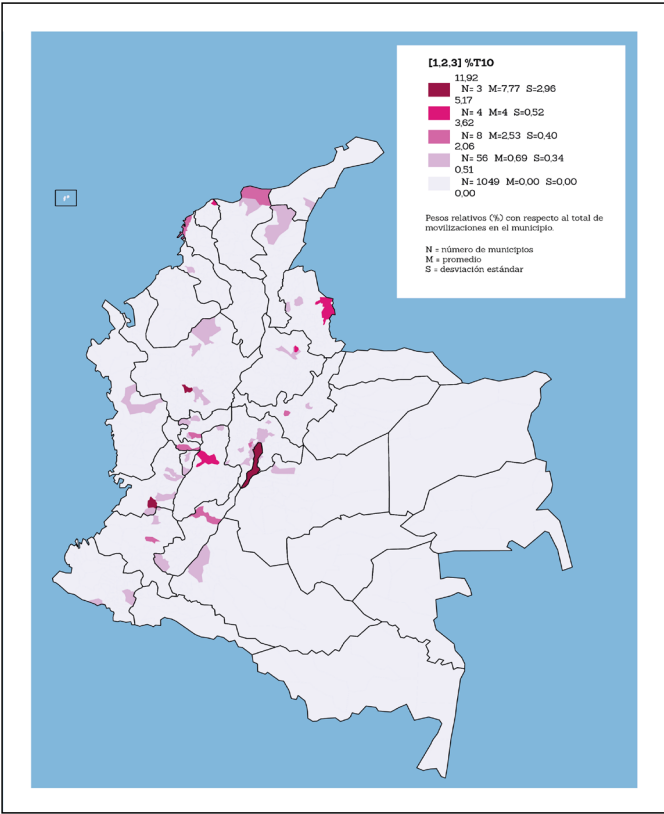
Niveles de concentración geográfica de las movilizaciones realizadas por las comunidades locales por una mayor presencia e inversión del Estado (junio del 2019 - julio del 2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

MAPA 7.

Niveles de concentración geográfica de las movilizaciones realizadas por las comunidades locales frente a la acción de las fuerzas de seguridad estatales (junio del 2019 - julio del 2021)



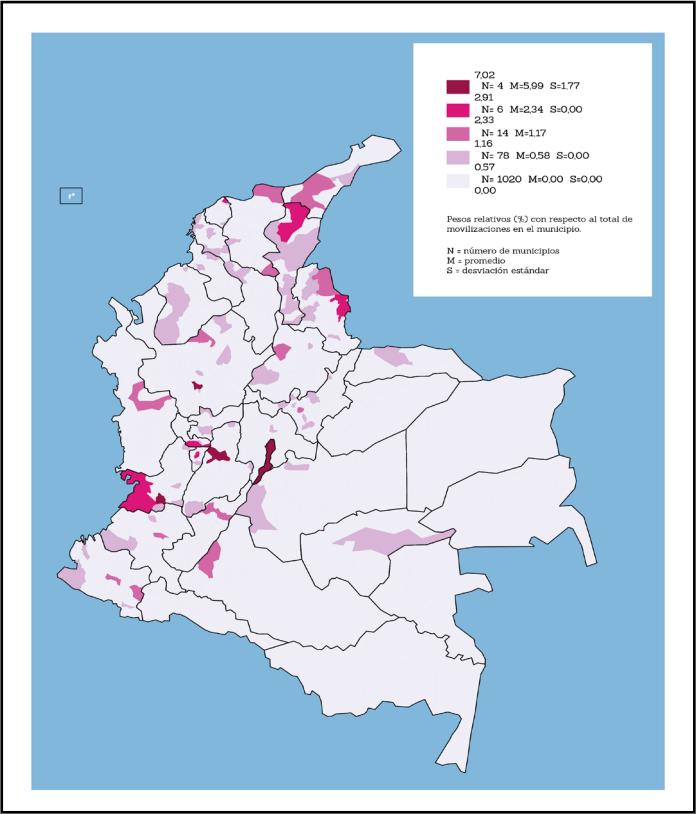
Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

El tercer tipo reivindicación más importante para las comunidades locales tiene que ver con las formas de rechazo a la violencia. Es interesante anotar que, si bien no es la reivindicación que más protestas genera en este actor, en comparación con las otras dos que la anteceden, sí es la que se encuentra más difundida geográficamente en el territorio nacional.

En efecto, el Mapa 8 muestra que las manifestaciones contra la violencia realizadas por comunidades locales se concentraron en varios puntos: la costa Caribe, principalmente en Barranquilla, Santa Marta, Riohacha y Valledupar; el oriente colombiano, sobre todo en algunos municipios de la región del Catatumbo y en Cúcuta; en la región pacífica, en especial en Quibdó, Buenaventura, Cali, Pasto, Samaniego y Popayán; en la región amazónica, más precisamente en Florencia; y en el centro del país, en el eje cafetero e Ibagué. Las manifestaciones se organizaron, en su mayoría, para

MAPA 8.

Niveles de concentración geográfica de las movilizaciones realizadas por las comunidades locales en contra de la violencia (junio del 2019 - julio del 2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

rechazar la violencia contra los líderes sociales, pero también la violencia de género y la ejercida contra niños, niñas y adolescentes²². La violencia sigue siendo un problema endémico del país que requiere la atención del Gobierno nacional y los gobiernos locales.

Es importante destacar que las demandas por una mayor presencia e inversión del Estado no solo son portadas por las comunidades locales, sino por los estudiantes (con un peso del 10% entre el conjunto de actores), los educadores (8%), los grupos familiares (5%), los trabajadores (4%), los sindicatos

22 Es importante aclarar que en la base de datos de la FIP las formas de rechazo a la violencia por parte de la fuerza pública no se incluyen en la categoría de "movilizaciones en contra la violencia". Esta categoría se centra en las formas de rechazo a la violencia que no es cometida por agentes estatales. En la base de datos, las protestas contra la violencia ejercida por la fuerza pública se clasifican en una categoría aparte llamada "movilizaciones frente a la acción de las fuerzas de seguridad estatales". Así se hace con el objeto de poder hacer un seguimiento separado a esas dos formas de violencia.

(3%), los indígenas (3%), los usuarios de servicios públicos (3%) y los campesinos (3%). Este tema agrupa, a su vez, diferentes reivindicaciones que se listan en la Tabla 4.

Los datos indican que, para todos los actores que reclamaron una mayor presencia e inversión estatal, el principal asunto movilizador fueron los problemas en la prestación de servicios públicos, seguido por los inconvenientes en infraestructura y educación. Para las movilizaciones relacionadas con los reclamos de mejora en la prestación de los servicios públicos, es importante anotar, como lo muestra el Mapa 9, que la mayoría se concentraron en los municipios del norte del país, aunque también hubo una concentración importante en Bogotá.

En el caso de las movilizaciones en torno a exigir una mayor y mejor infraestructura, el Mapa 10 especifica que están menos concentradas en puntos particulares. Se trata de demandas más esparcidas en el conjunto del territorio nacional, aunque con algunas

INFOGRAFÍA 2.

Número de registros por subtemas dentro del tema “movilizaciones por una mayor presencia e inversión del Estado” (junio del 2019 -julio del 2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP

INFOGRAFÍA 3.

Temas reivindicados por diferentes actores sociales en territorios en donde funcionan los PDET (junio del 2019 - julio del 2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP

concentraciones importantes en Bogotá, Cali, Ibagué, Medellín y en varios municipios del Caribe, Chocó, Santander y Norte de Santander, así como el eje cafetero y Huila.

Por último, la cartografía de las movilizaciones en torno a la educación a nivel local revela que se concentran nuevamente en puntos específicos, aunque diferentes a los mencionados para los otros temas. Como puede verse en el Mapa 11, si bien hay concentraciones importantes en Bogotá, los municipios de la costa Caribe y de los Santanderes ya no aparecen con concentraciones muy elevadas, a excepción de Barranquilla, Cartagena, Cucuta y Bucaramanga. En cambio, adquieren más relevancia municipios como Cali, Pereira, Manizales, Neiva, Medellín y Maicao.

5.4 Agendas en los municipios PDET

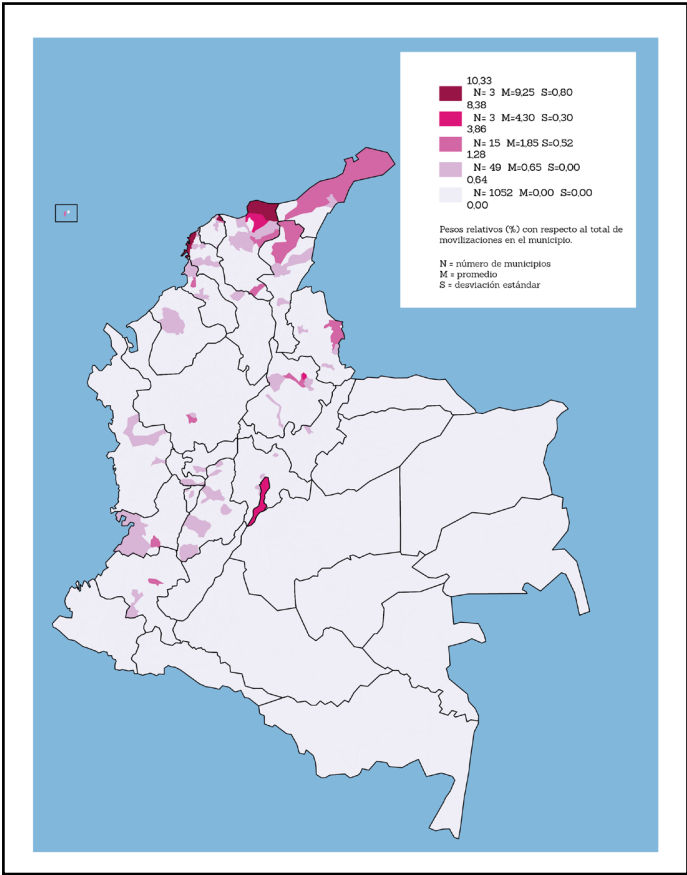
El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se creó en el 2017 para garantizar la implementación del punto “reforma rural integral” del Acuerdo de Paz firmado con la antigua guerrilla de las FARC. Este programa —que tendrá vigencia hasta el 2027— estableció 16 subregiones que incluyen 170 municipios priorizados.

A continuación, analizamos las reivindicaciones más destacadas en las movilizaciones realizadas en los municipios donde se están desarrollando los PDET, con el fin de identificar agendas de temas relevantes en estos territorios. La infografía 3 sintetiza la información encontrada en la base de datos sobre los tipos de reivindicaciones que surgieron en los municipios PDET.

Las causas que priman en los municipios PDET giran alrededor de los derechos laborales y el derecho al trabajo. Dentro de este tipo de reivindicaciones, sobresalieron las protestas por mejores condiciones laborales y de rechazo a la precarización laboral, pero también hubo movilizaciones vinculadas a las demandas de los paros nacionales sobre la reforma laboral y pensional. Esto significa que varios actores sociales de los municipios PDET estuvieron articulados a las protestas masivas llevadas a cabo en los dos paros nacionales y explica, en parte, porqué las movilizaciones en contra del abuso policial fueron relevantes allí. Hay pues unos temas de la agenda nacional que tienen relevancia para los actores que emprenden movilizaciones en los municipios PDET.

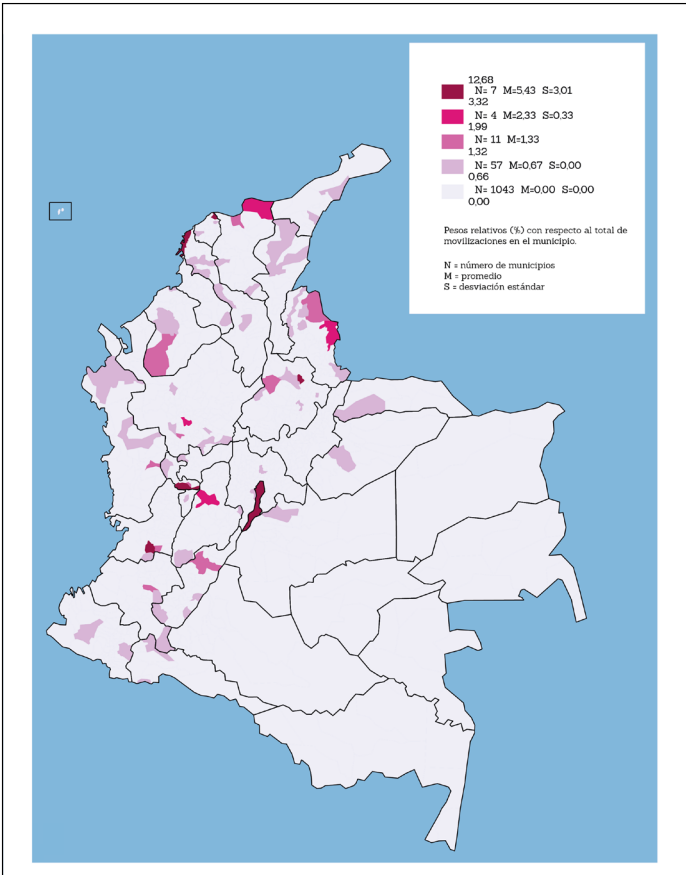
MAPA 9.

Niveles de concentración geográfica de las movilizaciones por mejores servicios públicos (junio del 2019 - julio del 2021)



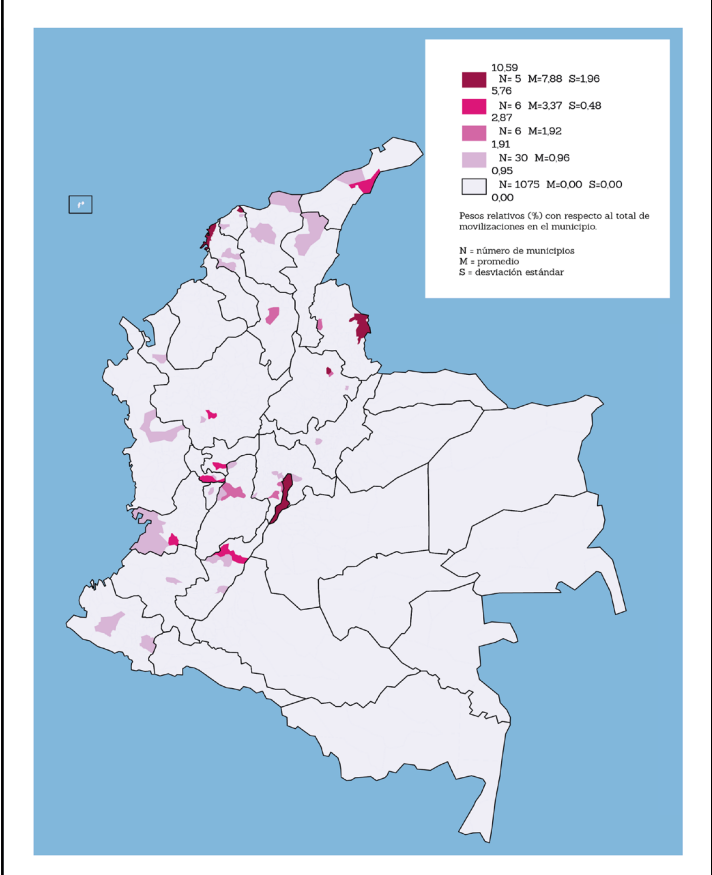
MAPA 10.

Niveles de concentración geográfica de las movilizaciones por mayor y mejor infraestructura (junio del 2019 - julio del 2021)



MAPA 11.

Niveles de concentración geográfica de las movilizaciones por mejores servicios educativos (junio del 2019 - julio del 2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

En un segundo lugar de importancia dentro de los municipios PDET, se encuentran las movilizaciones por una mayor presencia e inversión del Estado. Aquí pueden identificarse unas demandas territoriales específicas que se centran en temas relacionados con la seguridad y la prestación de servicios públicos (ambos subtemas con prácticamente el mismo número de registros en la base de datos). La tercera causa por la que más se movilizaron los actores sociales en los municipios PDET fue la relacionada con el rechazo a la violencia y, en particular, el repudio frente a la ejercida por grupos armados ilegales, la de género y la violencia contra de los líderes sociales y niños, niñas y adolescentes.

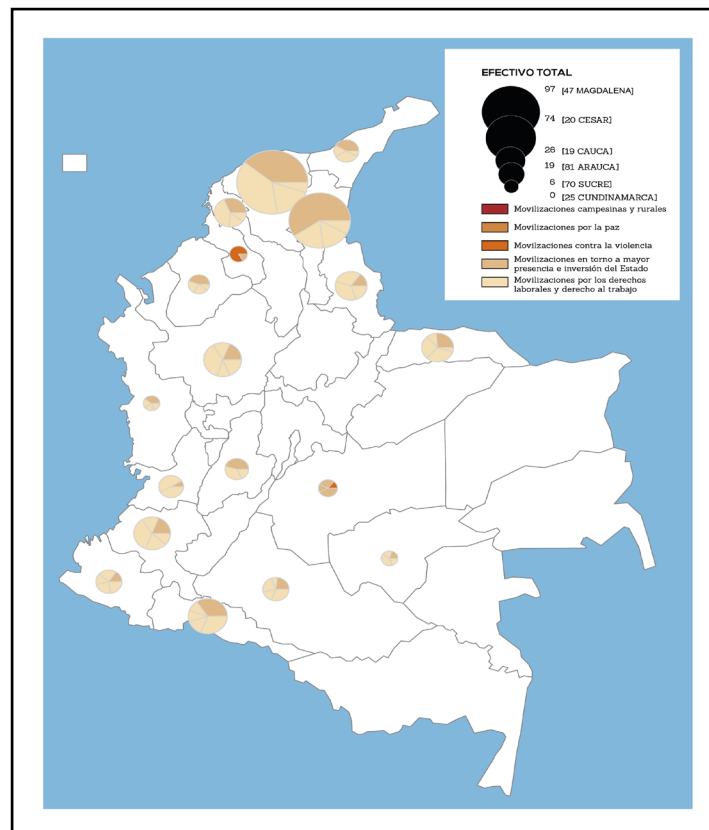
Por último —como podría esperarse en estos municipios— se destacan dos temas que no aparecen en otras agendas y que tienen que ver con la implementación del Acuerdo de Paz y con las movilizaciones campesinas relacionadas con la erradicación forzada de cultivos ilícitos. En las protestas vinculadas a estos últimos, un cuarto de las movilizaciones también están simultáneamente relacionadas a expresiones de rechazo ante los abusos de la fuerza pública. Esto revela una problemática particular de los municipios que PDET que requiere una atención especial.

Es importante recalcar que no existe una homogeneidad en los pesos relativos que tienen los diferentes temas señalados en los distintos municipios PDET. Así, en el Mapa 12, puede observarse que en los municipios de la costa Caribe y de los departamentos del Tolima, Chocó y Putumayo, primaron las reivindicaciones asociadas a los derechos laborales; en los municipios de los departamentos como Norte de Santander, Valle del Cauca y Sucre, fueron más importantes las exigencias de presencia e inversión estatal; en los municipios de Antioquia, Cauca y Guaviare, se encontraron más registros de movilizaciones contra la violencia; en los municipios del Meta y Caquetá, hubo más movilizaciones sobre temas campesinos, relacionados sobre todo con cultivos ilícitos; y hay otros municipios en Nariño donde las reivindicaciones en torno al campesinado, la paz, contra la violencia, por mayor presencia e inversión estatal y alrededor de derechos laborales, tienen la misma importancia. Por lo tanto, el universo de municipios PDET es más heterogéneo de lo que parece en términos de la movilización social.

Finalmente, es importante recalcar que los temas para atender en los municipios PDET no deberían inscribirse únicamente en las agendas locales. Si bien en esos municipios hay una serie de demandas territoriales que pueden ser muy específicas y requieren una atención de las autoridades locales, es claro que en ellos el país intenta hacer una apuesta por la paz que hace parte de una agenda nacional, en la que los gobiernos nacionales venideros deberían comprometer recursos importantes si la intención es hacer de la paz un compromiso en el mediano plazo²³.

MAPA 12.

Peso de los diferentes tipos de movilizaciones que tienen lugar en los municipios PDET



Fuente: elaboración propia a partir de datos contenidos en la Base de Datos de Movilización Social de la FIP usando el programa Phillcarto

• • • • •

²³ La atención a lo que sucede en los municipios PDET es fundamental. Un informe producido por la FIP en el pasado señaló que la movilización social en esos municipios había aumentado a lo largo de varios años y que ese era un hecho que debía prender las alertas sobre las expectativas de las comunidades que allí se han instalado, sobre todo en la medida en que esos descontentos pueden ser aprovechados por nuevos actores armados y violentos (Fundación Ideas para la Paz, 2017).

¿CÓMO RESPONDIÓ EL ESTADO A LAS MOVILIZACIONES SOCIALES?

06

6. ¿Cómo respondió el Estado a las movilizaciones sociales?

Este apartado aborda las respuestas del Gobierno nacional frente a la movilización social a lo largo de los dos años cubiertos por el informe. Aquí se abordarán tanto las formas de control de la protesta social en las calles como los momentos de apertura al diálogo, explicando cuál fue la lectura dada a la protesta por las autoridades nacionales a lo largo del tiempo. Estas respuestas estatales son descritas y analizadas para cada uno de los periodos establecidos en el informe, dado que, a medida que la protesta social fue transformándose, las reacciones del Gobierno también fueron variando.

6.1 Fase de gestación del paro nacional del 21N

En esta primera fase, el Gobierno nacional respondió inicialmente tratando de deslegitimar las convocatorias lanzadas por los diferentes sectores. Al respecto, se destacaron tres lecturas simultáneas desde el Gobierno y el partido de gobierno. Primero, el presidente Iván Duque dijo que hubo un llamado a “incendiar la sociedad basándose en mentiras” (Muñoz Pandiella, 2019), insistiendo en que no se estaba tramitando ningún tipo de reforma que justificara la protesta. Segundo, Álvaro Uribe, expresidente y líder del partido de gobierno, acusó al Foro de São Paulo de la desestabilización de las democracias en la región (Muñoz Pandiella, 2019), relacionando la convocatoria al paro nacional del 21N con las demás protestas desarrolladas en América Latina a lo largo del 2019. Por último, la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez declaró —al referirse a las protestas previas al 21N, en la que educadores y estudiantes se manifestaban contra la corrupción del sistema educativo y el abuso policial— que buena parte de los encapuchados tenían que haber sido mandados desde Venezuela, puesto que no eran los estudiantes colombianos (TalCual, 2019).

A medida que se acercó la fecha de la convocatoria al 21N, algunos de estos discursos fueron matizados. Desde la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el presidente Iván Duque rechazó la violencia en las protestas, pero reiteró el respeto al derecho de realizarlas (Ospina-Valencia, 2020; Reuters Staff, 2019). En ese momento ya se empezaba a comentar públicamente que, desde el Ministerio de Hacienda, liderado por el economista

Alberto Carrasquilla, el Gobierno nacional venía preparando un proyecto de reforma laboral y pensional (Semana, 2019a) que terminó siendo una semilla de tensiones y desencuentros con el partido de gobierno, debido a las posturas más sopesadas que asumió Iván Duque ad portas del estallido social (Betín, 2019).

Pese a las modulaciones del discurso del Gobierno nacional, organizaciones internacionales como la ONU manifestaron su preocupación por la “militarización del país”, justo antes de que empezaran las manifestaciones (Betín, 2019). Aunque esta fue calificada por el Gobierno nacional como un “apoyo” a la Policía en sus labores cotidianas, diferentes líderes sociales la denunciaron y pidieron respaldo a la comunidad nacional e internacional (Muñoz Pandiella, 2019).

También se presentaron allanamientos realizados a diferentes actores de la movilización social (El Tiempo, 2019)²⁴. Además, el Gobierno optó por cerrar las fronteras nacionales con Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú, desde el martes 19 hasta el viernes 22 de noviembre de 2019, ante lo que la entonces ministra del interior Nancy Patricia Gutiérrez llamó la “infiltración externa” de las protestas (Fundación para la Libertad de Prensa, 2019). Mientras esto sucedía, el presidente Iván Duque avanzó mediáticamente a través del programa digital “Conéctate con Duque”, que buscaba comunicar a la ciudadanía las políticas de su Gobierno, en especial aquellas relacionadas con asuntos pensionales y laborales a propósito de los descontentos de los actores convocantes a la movilización social (Semana, 2019b).

En este primer momento, el Gobierno cuestionó las protestas poniendo en duda las razones que llevaron a varios actores a movilizarse, afirmando que las movilizaciones estaban siendo propiciadas por injerencias externas. Al mismo tiempo, buscó influir en el debate público con una mayor visibilidad del presidente Duque, bajo la premisa de que existía un problema de comunicación e información sobre su gestión.

• • • • •

²⁴ Entre los cuales se encuentra el realizado a la revista Cartel Urbano, que la Fundación para la Libertad de Prensa calificó como un hecho que “no se realizó bajo las garantías de la ley” (Fundación para la Libertad de Prensa, 2019).

6.2 Fase de desarrollo del primer episodio del paro nacional

En este periodo, la respuesta estatal se subdivide en dos momentos: uno cuando se produjo el estallido social (especialmente entre noviembre y diciembre de 2019), y otro cuando comenzó el repliegue de las movilizaciones sociales (especialmente a partir de finales de febrero de 2020).

Así, —y ante la creciente popularidad del paro— el Gobierno reaccionó al comienzo estigmatizando las protestas y, sobre todo, pronosticando de entrada que ocurrirían hechos de vandalismo y violencia. Mientras tanto, en varios puntos del país se llevaron a cabo allanamientos de sedes de organizaciones de izquierda y medios de comunicación alternativos (Euronews, 2019).

Diversos hechos de orden público, sobre todo en Bogotá y Cali, llevaron a que se declarara el toque de queda y que la respuesta del Estado se enfocara en los desmanes y no en las demandas de los manifestantes. Estas medidas estuvieron acompañadas de constantes alocuciones nocturnas durante los primeros días del paro, en las que el presidente abordó las manifestaciones, esencialmente, como un problema de orden público (Euronews, 2019). Esto generó un rechazo en una parte de la ciudadanía, la cual, en un acto simbólico sin precedentes en Colombia, realizó un cacerolazo nocturno. En respuesta, el presidente Duque decidió convocar a una Conversación Nacional en la que participarían diversos sectores (BBC News Mundo, 2019).

La propuesta de la “conversación nacional” se puso en marcha desde el 24 de noviembre de 2019 y la responsabilidad de conducirla fue delegada a la Vicepresidencia y el DAPRE. Estas dos dependencias anunciaron, junto con el presidente Iván Duque, que ese espacio de diálogo estaría abierto hasta el 15 de marzo del 2020 (Euronews, 2019). La agenda que se abordaría fue establecida por el Gobierno nacional a partir de seis asuntos que se consideraron esenciales: crecimiento con equidad, educación, transparencia y lucha contra la corrupción, medioambiente, paz y juventud (El Tiempo, 2020).

Sin embargo, este canal de interlocución no tuvo mucho eco en el Comité Nacional del Paro (CNP) ni en muchas de las organizaciones sociales que lideraban la movilización. Según se

dijo, el espacio no estableció mecanismos de diálogo directos entre el presidente y las organizaciones de la sociedad civil (Anadolu Agency, 2019), ni se centró en el pliego de peticiones construido desde la protesta social. Se consideró como una medida para quitarle fuerza al paro y dilatar sus reivindicaciones, restándole legitimidad y capacidad de convocatoria.

Mientras esto sucedía, el presidente Iván Duque anunció una serie de medidas fiscales que comprendieron, por ejemplo, la creación de tres días al año sin IVA (El Espectador, 2019). Pero ni estas medidas, ni tampoco la conversación con el CNP, lograron contener la movilización social. De hecho, aunque a inicios de diciembre el CNP ya se había sentado en dos oportunidades a dialogar con el Gobierno nacional, no fue posible llegar a acuerdos mínimos sobre los mecanismos del diálogo (Anadolu Agency, 2019). Por otra parte, el Gobierno nacional fue invitado por el CNP a un espacio de diálogo exclusivo con las organizaciones sociales movilizadas, pero esta invitación fue declinada (El País, 2019). De esta manera, quedaron expuestas las dificultades que tenía el mismo Gobierno para encauzar el malestar social a través del diálogo. Además, varias organizaciones nacionales e internacionales denunciaron los excesos de la fuerza pública a la hora de contener diferentes movilizaciones (Organización de Estados Americanos, 2019b).

Las manifestaciones empezaron a disminuir a finales de diciembre e inicios de enero, con algunos repuntes esporádicos el 21 de enero y el 21 de febrero. Durante este segundo momento, en el que la protesta social fue opacándose, la “Conversación Nacional” continuó abierta formalmente, pero sin avances sustanciales. Al mismo tiempo, el CNP mantenía el calendario de movilizaciones propuesto (Torrado & Oquendo, 2020), pero perdía cada vez más sintonía con la ciudadanía. Esa dinámica se mantuvo hasta finales de marzo, momento en el que el Gobierno nacional puso fin a la “Conversación Nacional” (Semana, 2020).

Lo cierto es que el mecanismo de diálogo entre el Gobierno y el CNP produjo pocos resultados concretos y la movilización social se apagó por varias razones: el desgaste resultante del paso del tiempo, la incapacidad del CNP para hacer inteligibles y claras su gran paquete de demandas ante buena parte de la opinión pública, y el aislamiento al que condujeron las medidas de confinamiento tomadas para enfrentar la pandemia del covid-19.

6.3 Fase de desarticulación de la protesta social

Este periodo comprendió las movilizaciones que se dieron en los primeros cinco meses del confinamiento nacional establecido para enfrentar la crisis desatada por el covid-19. Durante ese tiempo, el CNP se abstuvo de convocar movilizaciones, pero eso no detuvo el surgimiento de nuevas formas de protesta que surgieron por cuenta de problemáticas agudizadas por la pandemia. Por tratarse de protestas más bien desarticuladas y muy localizadas, que pasaron la mayor parte del tiempo desapercibidas en la agenda mediática, el Gobierno nacional no las atendió estableciendo mesas de diálogo similares a las creadas para atender las demandas del CNP.

La mayor parte del tiempo, la respuesta directa a muchas de esas protestas fue tácitamente delegada a las autoridades locales que, en ocasiones, se limitaron a intervenirlas mediante el uso de la fuerza pública, lo que generó nuevos hechos de abuso policial (Defender la libertad, 2020). La principal medida tomada por el Gobierno para desactivar las nuevas protestas en el contexto de la pandemia fue la de intentar paliar la crisis social y económica mediante iniciativas como el Programa de Ingreso Solidario y el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).

6.4 Fase de preámbulo al paro nacional

Este periodo comenzó con las manifestaciones en contra del abuso policial tras el asesinato del abogado Javier Ordóñez a manos de miembros de la Policía Nacional. Uno de los epicentros de movilización fue la capital colombiana, donde diversos sectores se tomaron las calles y, en algunas localidades, se dieron ataques a los Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional. Tras los disturbios, dos días después de las manifestaciones, el ministro de Defensa enmarcó la situación esencialmente como un problema de orden público, anunciando que se reforzaría el dispositivo de Policía en Bogotá.²⁵

Como en otros países de la región, las entidades del Estado vieron cómo sus capacidades se ponían en vilo con la llegada de

la pandemia. En particular, los cuerpos policiales de las principales ciudades tuvieron que fortalecer los mecanismos de control en busca de contener el virus. Durante este periodo, se denunciaron en el país decenas de casos de presuntos abusos policiales que se dieron durante las acciones para hacer cumplir el aislamiento social (BBC News Mundo, 2019). Estos hechos incrementaron la desconfianza ciudadana hacia la fuerza pública.

Por su parte, el presidente Iván Duque realizó algunos actos de apoyo a la fuerza pública, que aumentaron las tensiones con sectores que demandaban una respuesta a los casos de abuso de la Policía. Ante las críticas, la Policía y el presidente anunciaron reformas para evitar y sancionar los abusos policiales, enfatizando que su política de “no tolerancia” tenía abiertos en ese momento 1.924 procesos disciplinarios y había sancionado a 276 funcionarios en los 18 meses precedentes (BBC News Mundo, 2019). Al tiempo que se hacían esos anuncios, el Gobierno insistía en enmarcar la protesta como un problema esencialmente de orden público, restándole algo de importancia al abuso policial por considerarlo, más que todo, un resultado de malas conductas individuales de unos pocos miembros de la fuerza pública.

En esta coyuntura, la Corte Suprema de Justicia dio respuesta a una tutela que buscaba limitar el accionar de las fuerzas de seguridad del Estado, así como proteger la vida y del derecho a la protesta. La Corte ordenó al Gobierno constituir una mesa de diálogo para construir un protocolo llamado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”. Así mismo, instó al Gobierno nacional a pedir perdón por el manejo represivo de las manifestaciones durante el estallido del 21N del 2019, a no estigmatizar a los manifestantes y a suspender el uso de las escopetas calibre 12. Todas estas decisiones del alto tribunal fueron tomadas tras reconocer “una problemática nacional de intervención sistemática, violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en las manifestaciones ciudadanas” (Oquendo, 2020).

Sin entrar a desacatar el fallo, el presidente Iván Duque contravirtió la decisión de la Corte Suprema de Justicia advirtiendo la existencia de “fallas” en las decisiones judiciales. Al mismo tiempo, recalcó que el alto tribunal habría podido extralimitarse en sus poderes y pidió revisar el fallo (Vargas, 2020). A

pesar de estos pronunciamientos, el Gobierno nacional, por medio del Ministerio del Interior, emitió una resolución a finales de octubre de 2020²⁶ en la que se dio a conocer el “protocolo a corto plazo” para el manejo de la protesta social en el país. Allí se establecieron deberes para manifestantes, alcaldes y gobernadores, así como para las fuerzas de seguridad del Estado (Jerez, 2020; El Nuevo Siglo, 2020). La resolución fue reemplazada, a inicios de enero del 2021, por un decreto²⁷ que contendría el “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”, producto de una mesa de trabajo ordenada por el fallo y creada específicamente para su construcción. Pese a ser reconocido como un primer paso para avanzar en la solución de los problemas de abuso policial, dicho decreto ha sido criticado por diferentes organizaciones sociales y académicas, pues, según ellos, deja puertas abiertas para que se sigan cometiendo arbitrariedades (Cano, 2021). Esas voces han insistido además en que, con la elaboración del decreto, no se abrió la posibilidad de “revisar las directrices de uso de la fuerza vigentes con fines de reestructuración” (Cano, 2021).

Finalmente, un día antes del inicio del 28A del 2021, el Tribunal de Cundinamarca ordenó suspender las manifestaciones convocadas para el nuevo paro nacional, argumentando la peligrosidad en términos del contagio de Covid-19 por cuenta de las aglomeraciones. A raíz de ese pronunciamiento, el Gobierno nacional, en cabeza del ministro de Defensa, anunció que acataría el fallo y que, por ende, las autoridades locales no podrían conceder permisos para las movilizaciones. Ante la nueva convocatoria de protestas, el Gobierno fue igualmente enfático en que toda la fuerza pública y servicios de seguridad del Estado serían desplegados, para garantizar la seguridad y la tranquilidad de los colombianos (Semana, 2021a).

En este cuarto periodo, la respuesta del Gobierno nacional estuvo vinculada, en gran medida, al acatamiento de los fallos de los órganos judiciales, intentando tomar algunas medidas para controlar los abusos policiales pero asegurándose siempre de seguir respaldando a la fuerza pública. Por

otro lado, pese a que el CNP comenzó a revivir en este momento, las mesas de diálogo no fueron reactivadas y, nuevamente, se redujo el tratamiento de la protesta social solamente a un problema de orden público.

6.5 Fase de resurgimiento del paro nacional

El inicio de este periodo estuvo marcado por el paro nacional convocado para el 28 de abril de 2021. Decenas de movilizaciones sociales surgieron en los primeros días, al tiempo que el presidente Duque intentaba defender su propuesta de una reforma tributaria que estaba surtiendo trámite en el Congreso (Caracol Radio, 2021). Sin embargo, un par de días después de que empezaran las protestas, el presidente anunció que había ordenado reformular el proyecto de ley para que incluyera propuestas de otros partidos, organizaciones sociales y privados (Alvarado, 2021).

Para el primero de mayo —día en el que se presentaron manifestaciones pacíficas, pero también disturbios y protestas violentas— el Gobierno volvió a pronunciarse anunciando el uso de la figura de asistencia militar (Portafolio, 2021). En ese momento, el presidente Iván Duque recalcó que su deber no solo era garantizar el derecho a la protesta pacífica, sino, sobre todo, la seguridad de los ciudadanos (Presidencia de la República, 2021).

Esta perspectiva se arraigó aún más a medida que las protestas generaron disturbios y violencia en ciudades como Cali. Allí la problemática de orden público se tornó delicada cuando civiles armados se enfrentaron con las comunidades indígenas que se habían movilizado desde el sur del país, en medio de una minga celebrada durante el paro nacional (Galindo, 2021).

Frente a esos actos violentos, el Gobierno sostuvo que detrás de las manifestaciones había estructuras ilegales infiltradas, como las disidencias de las FARC o el ELN, lo que justificaba mecanismos como la asistencia militar y el despliegue de la fuerza pública desde una lógica de confrontación. Aunque algunos miembros de gabinete sugirieron al presidente que declarara el estado de conmoción interior, para otorgarle mayores poderes y utilizar la fuerza frente a las protestas, Duque no tomó esta decisión (International Crisis Group, 2021).

25 Ese refuerzo consistiría en 750 uniformados nuevos para la ciudad, más 850 que serían enviados de otras regiones del país, así como 300 soldados de la Brigada 13 del Ejército que apoyaría las labores de la Policía (Franco, 2020).

26 Resolución número 1139 de 2020.

27 Decreto 003 de 2021.

En este periodo, los bloqueos de vías fueron una preocupación primordial del Gobierno nacional, pues se consideraron como una forma de protesta que afectaba el derecho fundamental a la movilidad, que generaba elevados costos económicos y llegaba a transgredir, incluso, el derecho a la vida. El presidente Iván Duque insistió reiteradamente en que los bloqueos debían levantarse, pero delegó inicialmente esa tarea a las autoridades locales (Galindo, 2021). Sin embargo, su persistencia llevó al Gobierno nacional a anunciar, a mediados de mayo, el despliegue de la fuerza pública en su “máxima capacidad operacional” para desbloquear las vías tomadas por los manifestantes, insistiendo en que ese tipo de acciones en medio de la protesta eran ilegales y proscritas por el Código Penal (El Tiempo, 2021). Estas medidas fueron complementadas con otras acciones más orientadas a buscar la apertura de modos de entendimiento con sectores de la sociedad civil. Así, el Gobierno nacional creó la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las Manifestaciones contemplada en el Decreto 003 del 2021, con el objetivo de construir mecanismos de diálogo entre las autoridades y los manifestantes (Ministerio del Interior, 2021).²⁸

A nivel local, se empezaron a desarrollar diálogos y negociaciones en distintas ciudades y municipios, algunas de las cuales lograron resultados concretos como la creación de corredores humanitarios que facilitaron el paso de medicinas y alimentos. No obstante, las lógicas locales de manejo de las protestas evidenciaron que, en ocasiones, tanto alcaldes como gobernadores no tienen un poder de decisión sobre muchos temas que reivindicaban los manifestantes (International Crisis Group, 2021).

A la creación de la mesa por parte del Ejecutivo, se sumó el establecimiento de un pro-

grama que garantizaría la matrícula cero en 63 instituciones de educación superior en el país. Esta medida podría interpretarse como una respuesta gubernamental a las demandas estudiantiles por un mejor y mayor acceso a la educación superior (Ministerio de Educación, 2021). En respuesta a las manifestaciones de los jóvenes, para ese mismo periodo se anunció, desde el Ministerio de Trabajo, la política de empleo joven, que fomentaría su contratación por medio de subsidios para el sector privado (Ministerio del Trabajo, 2021).

En este mismo sentido, destaca la búsqueda de espacios de diálogo con los jóvenes, en un proceso liderado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que derivó en el denominado “Pacto Colombia con las Juventudes”. De acuerdo con la información del gobierno, más de 14.600 jóvenes participaron en las 492 mesas de escucha activa que estuvieron presentes en los 32 departamentos del país. Como resultado de este proceso el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó una estrategia con financiación por \$33,5 billones en programas que beneficiarán a cerca de 13 millones de jóvenes.

Mientras que la fuerza pública era desplegada para desmontar los bloqueos de vías, las protestas y reivindicaciones en contra del abuso policial continuaron. A comienzos de junio, el Gobierno anunció sus primeras propuestas de reforma al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional (BCC News Mundo, 2021) y declaró que realizaría un “revolcón” en su política de protección de la protesta pacífica, el cual tendría dos grandes frentes.

El primero se centró en una reforma a la Policía, con varias acciones: primero, la presentación de proyectos de ley al Congreso para transformar la institución, profesionalizándola más y actualizando su régimen disciplinario; segundo, su reestructuración, poniendo un especial énfasis en los temas de derechos humanos; tercero, la incorporación del uso de nuevas tecnologías en el cuerpo de Policía (como las cámaras corporales) y de nuevos uniformes para una mejor identificación de los agentes.

El segundo frente de la política de protección a la protesta pacífica se enfocó en cambios para tratar de mejorar el diálogo social. Entre ellos, se destacan: primero, la transformación del Viceministerio de la Participación y la Democracia, adscrito al Ministerio del Interior, en el Viceministerio de Diálogo Social,

Igualdad y Derechos Humanos, con el objeto de liderar a nivel nacional el diálogo social con diferentes sectores de la población; segundo, la creación de un “Sistema Nacional de Gestión del Diálogo Social y Resolución de Conflictos”, que se replicaría a nivel nacional, departamental y municipal para fomentar el diálogo en todos los niveles de la administración; tercero, la creación de un “Observatorio de la No Discriminación y la No Estigmatización”; y cuarto, la creación tanto de una comisión de seguimiento a las presuntas violaciones de derechos humanos, como de una comisión de evaluación de informes presentados por autoridades locales después de las jornadas de participación dentro de la Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para las Manifestaciones (Botero, 2021).

Al tiempo que anunció estas acciones, el Gobierno nacional recalcó que los bloqueos de vías temporales o permanentes, así como los actos de vandalismo, no serían considerados oficialmente como formas de protesta pacífica (Semana, 2021b).

Finalmente, otra de las características de este periodo es que, a diferencia del paro nacional del 21N, en esta oportunidad el CNP no fue un actor tan central y la mesa de diálogo y negociación que se estableció con el Gobierno arrojó aún menos frutos sustanciales. El diálogo y la negociación se estancaron durante la mayor parte del tiempo, debido a condiciones cruzadas que las partes plantearon para poder entrar a discutir los temas de fondo: por un lado, el Gobierno insistió en que para avanzar era preciso primero poner fin a los bloqueos; por otro, el CNP se empeñó en pedir garantías para ejercer el derecho a la protesta, enfatizando en que los puntos de resistencia y los cortes temporales de vías eran formas legítimas de manifestación ciudadana, siempre y cuando no afectaran la vida, la salud y la alimentación de las personas (EFE, 2021).

Esas condiciones preliminares planteadas por ambas partes —sumadas a la desconfianza mutua y su dificultad para reconocerse recíprocamente como interlocutores válidos— condujo a una parálisis constante de la mesa de diálogo y de negociación. De modo que, a la postre, la protesta decayó más por el desgaste del tiempo que por un acuerdo en torno a las políticas que se requieren para atender varias insatisfacciones sociales y problemas del país.

La protesta decayó más por el desgaste del tiempo que por un acuerdo en torno a las políticas que se requieren para atender varias insatisfacciones sociales y problemas del país

28 El Gobierno nacional creó una nueva instancia de diálogo denominada “Agenda de encuentros sobre lo fundamental para superar la crisis económica, social y sanitaria”, coordinada por el entonces Alto comisionado de Paz, Miguel Ceballos, donde se pretendía abordar los siguientes seis puntos: “acelerar la vacunación masiva contra el Covid-19; reactivación segura y desarrollo social (lo que incluía temas como empleo, emprendimiento, pymes, comunidades étnicas y campesinas); no violencia; protección de los más vulnerables; estabilización de finanzas públicas; y matrícula cero (Fondo de Solidaridad Educativa)” (El nuevo siglo, 2021). Al igual que la Gran Conversación Nacional de 2019-2020, la nueva instancia de diálogo pretendió incluir a diversos sectores de la sociedad. Aunque hubo varios encuentros entre el Comité Nacional del Paro (CNP) y el Gobierno, a inicios de junio, dicho Comité decidió suspender las negociaciones en medio de tensiones y desacuerdos con su contraparte, tanto por el incumplimiento de acuerdos previos, como por lo que llamaron la “dilatación” de la negociación en el pliego del 2021 (Deutsche Welle, 2021). Las declaraciones de algunos voceros del CNP muestran cómo, a raíz de estas fallidas negociaciones, se generó un ambiente de desconfianza frente a la voluntad del Gobierno para atender las reivindicaciones de la protesta social (Cabrera, 2021).

¿QUÉ TANTO ESCALÓ LA VIOLENCIA DURANTE LAS MOVILIZACIONES SOCIALES ?

07

7. ¿Qué tanto escaló la violencia durante las movilizaciones sociales?

Una pregunta que no puede dejarse a un lado al analizar los procesos de movilización social de este periodo es aquella relacionada con las formas de violencia que emergieron tanto del lado de los manifestantes como de parte de la Fuerza Pública. Esos fenómenos de violencia recibieron la atención de los medios de comunicación, dejando en la ciudadanía una impresión de escalada significativa.

Al elaborar este informe, se intentó caracterizar y dimensionar con mayor precisión esa escalada de la violencia, identificando las variaciones en su intensidad y en su carácter en cada uno de los periodos analizados a partir de datos recopilados por distintas fuentes²⁹. Sin embargo, después de consultar diversas fuentes, no fue posible alcanzar ese propósito debido a varios inconvenientes en los datos divulgados por las fuentes consultadas:

- a) Cada una de las fuentes consideradas tiene formas distintas de tipificar y clasificar los hechos de violencia, siendo algunos datos más específicos que otros. Por eso, los datos no siempre pueden agregarse o compararse con facilidad.
- b) Las ventanas de tiempo establecidas por cada fuente para compilar y agregar la información también varían, así que no existe una manera de hacer compilaciones y comparaciones con periodos uniformes.
- c) Las metodologías para establecer las cifras en torno a un mismo tipo de violencia no son las mismas en cada una de

las fuentes, lo cual genera diferencias en los datos que pueden ser significativas.

d) No todas las fuentes recopilaron información para los distintos periodos establecidos en este informe, ni hicieron seguimiento a las mismas variables de violencia a lo largo del tiempo. Eso genera vacíos de información y datos que no siempre son comparables. En realidad, el único periodo sobre el cual existe información detallada es el quinto (el del paro nacional del 2021), pues incluso la información agregada sobre los hechos de violencia del paro del 2019-2020 (periodo II) es muy escasa, tanto en las fuentes gubernamentales como en las que no lo son. Esto indica que la preocupación por recopilar sistemáticamente información sobre los hechos de violencia en el transcurso de las movilizaciones sociales surgió hace realmente poco tiempo, sobre todo a partir del momento en que se anunció la visita a Colombia de una misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Las tablas 2 y 3 sintetizan varias cifras sobre hechos de violencia que fueron encontradas en informes elaborados por las distintas fuentes consultadas. Con esos datos —y por las razones ya expuestas— no es posible hacer una evaluación precisa de la escalada de la violencia ni tampoco establecer con claridad las variaciones que, al respecto, pudieron haberse presentado entre un periodo y otro.

Tampoco hay manera de contrastar los datos sobre violencia en contra de miembros de la fuerza pública con información de fuentes no gubernamentales, puesto que estas solo han concentrado su atención en las formas de violencia ejercidas en contra de los manifestantes. Sin embargo, pese a las deficiencias en la calidad de la información, es claro que en el periodo V hubo numerosos hechos de violencia que fueron reconocidos, incluso, en las fuentes de información gubernamentales.

Eso no significa, sin embargo, que la mayor parte de las movilizaciones sociales hayan necesariamente desembocado en hechos violentos. De hecho, las fuentes gubernamentales indican que, entre el 28 de abril y el 27 de junio de 2021, se llevaron a cabo en Colombia 14.175 manifestaciones, de las cuales 12.522 se desarrollaron pacíficamente, en tanto

29 La búsqueda de los datos se realizó tanto en fuentes oficiales, como en fuentes no gubernamentales. No se tuvo en cuenta la información de prensa que suele ser fragmentada y parcial. Se intentó más bien buscar informes en los que se hubiese intentado agregar cifras a partir de alguna forma de seguimiento a lo sucedido que fuera relativamente sistemática. Los informes que se encontraron fueron los siguientes: un balance general sobre lo sucedido durante el paro nacional del 2021, elaborado por el Ministerio de Defensa; un informe especial producido por la Defensoría del Pueblo, especialmente para recoger información que pudiera ser relevante para la visita de la CIDH a Colombia; otro informe redactado por la ONG Temblores, junto con Indepaz y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), el cual buscó brindar información a la misión de la CIDH; una serie de boletines elaborados por una red de organizaciones sociales que lanzaron la “Campana Defender la Libertad”, cuyo propósito es monitorear y verificar las agresiones y violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de la protesta social, reuniendo la información al respecto en un “Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP)””; un debate de la Comisión Legal de Derechos Humanos del Senado de la República; un informe elaborado por la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y la Coalición Colombiana Contra la Tortura (CCCT) sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de la Fuerza Pública.

1.653 terminaron en disturbios (Ministerio de Defensa, 2021). Quiere decir entonces que un poco más del 88% de las protestas realizadas durante ese periodo fueron pacíficas.

Por lo tanto, aunque presumiblemente ese sea el periodo de mayor escalada de la violencia en la ventana de tiempo establecida en este informe, las cifras indican que la mayor parte de las protestas fueron pacíficas. Esto pone en cuestión evidentemente aquellos imaginarios que tienden a establecer una especie de vínculo natural entre la acción de protesta y el ejercicio de la violencia.

Justamente para poner a prueba el supuesto cada vez más generalizado de que casi toda protesta en Colombia es violenta y desordenada, Víctor Barrera y Carlos Hoyos (2020) realizaron un trabajo de investigación en el que, después de analizar 22.167 eventos de protesta ocurridos entre 1975 y 2016, concluyeron que la violencia ha sido una táctica marginal en ese tipo de acciones colectivas. Más aún, la investigación enfatiza en que, a lo largo del tiempo, la tendencia a recurrir a repertorios de acción colectiva violentos ha tendido a disminuir, aunque los repertorios disruptivos hayan ido en aumento.

En ese sentido, queda abierta una pregunta sobre si la reciente escalada de violencia es un episodio meramente coyuntural que no afectará las tendencias de largo plazo o si podría ser un punto de inflexión. De ahí la importancia de seguir haciendo un seguimiento y análisis a la evolución del fenómeno de la violencia en medio de las movilizaciones sociales.

En este mismo sentido, una discusión importante se refiere a los distintos tipos de violencia que emergieron en la movilización social, y que trasciende la diferenciación entre la violencia de los manifestantes y la del Estado. Alberto Sánchez y Juan Carlos Garzón (2021), analizando lo ocurrido en Cali, proponen la siguiente categorización (aclarando que el tamaño de los círculos no necesariamente refleja con exactitud sus proporciones):

En el caso de Cali, los autores señalan que la violencia fortuita tuvo como respuesta la violencia estatal, aunque en algunos casos esta última causó la violencia fortuita. Rápidamente la violencia estatal chocó con la violencia organizada (extralegal). Al fragmentar la capacidad de respuesta de esta última se abrieron oportunidades para:

- Ubicarse políticamente y crear liderazgos locales, como sucedió con los grupos barriales reunidos en torno a la “Primera Línea”.
- Extraer rentas, como sucedió con el comercio irregular de gasolina en los alrededores de las estaciones de servicio saqueadas, con las rutas de transporte “pirata” (resultado de la destrucción organizada del sistema de transporte masivo), y con las limitaciones a la movilidad.
- La reacomodación y el robustecimiento criminal, como en los casos de El Lido y Sultana, donde las estaciones de policía fueron hostigadas durante más de una semana. Estos fenómenos coincidieron con los atentados e intimidaciones de algunos criminales que perdieron su control territorial.

- Enfrentamientos entre civiles armados en distintos sectores de la ciudad. En dos casos que ocurrieron en Ciudad Jardín, la Policía permitió los enfrentamientos y no evitó el uso de armas.

Sin ignorar las particularidades, el caso de Cali ilustra los entrecruces entre los distintos tipos de violencias y su complejidad. Esto plantea no solo un desafío para la protesta social, sino para la seguridad, que requiere de una respuesta oportuna, proporcional, diferenciada y sujeta al principio de rendición de cuentas. Lo que muestra la experiencia reciente es que, una vez el conflicto escala y aparecen el crimen y la violencia oportunista, resulta muy difícil detenerlas (Sánchez y Garzón, 2021).

Para finalizar, a continuación se presentan los datos que pudieron reco-



Fuente: Sanchez y Garzón (2021)

TABLA 2.
Cifras sobre hechos de violencia cometidos contra los manifestantes según diversas fuentes.

TIPOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS MANIFESTANTES	PERIODO I		PERIODO II		PERIODO III		PERIODO IV			PERIODO V			
	Fuentes oficiales	Fuentes no gubernamentales	Fuentes oficiales	Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y CCCT	Fuentes oficiales	Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y CCCT	Comisión legal de DDHH en Senado de la República	Defensoría del Pueblo	Campaña Defender la Libertad	ONG Temblores	Ministerio de Defensa	Defensoría del Pueblo	Campaña Defender la Libertad
Casos de violencia policial en general										4.687			1.540
Casos de violencia generadora de lesiones físicas				300		3	75	305	32	1.617	1.147		1.790
Casos de detenciones arbitrarias				960		111	121		258	2.005		89	
Intervenciones violentas por parte de la fuerza pública										784			
Casos de personas desaparecida en las que se mantiene activo mecanismo de búsqueda urgente										77	84	91	75
Víctimas de agresión en los ojos				1						82		18	84
Víctimas de violencia sexual							1			28	11	27	61
Muertes en el contexto de las manifestaciones				25			10	10	39	44	24*	20**	84

* 11 muertes más se encontraban en proceso de verificación al momento de publicar las cifras.
* 9 muertes más se encontraban en proceso de verificación al momento de publicar las cifras.

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras encontradas en informes elaborados por las distintas fuentes.

gerse sobre la violencia durante la movilización social en los diferentes periodos concebidos. Estos datos evidencian que, aunque hubo una intención por contabilizar diferentes tipos de violencia durante las movilizaciones recientes, en todo caso existe una dificultad a la hora de determinar con precisión la magnitud de esos fenómenos de violencia en el país.

TABLA 3.

Cifras sobre hechos de violencia cometidos contra la Fuerza Pública según fuentes oficiales

TIPOS DE VIOLENCIA CONTRA LA FUERZA PÚBLICA	PERIODO I		PERIODO II		PERIODO III		PERIODO IV		PERIODO V	
	Fuentes oficiales	Fuentes no gubernamentales	Fuentes oficiales	Fuentes no gubernamentales	Fuentes oficiales	Fuentes no gubernamentales	Comisión legal de DDHH en Senado de la República	Defensoría del Pueblo	Ministerio de Defensa	Defensoría del Pueblo
Casos de violencia generadora de lesiones							319	161	1477	1240
Casos de secuestro a funcionarios									13	
Víctimas de violencia sexual y violencia de género									1	1
Muertes en el contexto de las manifestaciones							11		2	2

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras encontradas en informes elaborados por las distintas fuentes.

CONCLUSIONES Y
ESCENARIOS DE LA
MOVILIZACIÓN SOCIAL
EN EL PERIODO
ELECTORAL PRÓXIMO

8. Conclusiones y escenarios de la movilización social en el periodo electoral próximo

01.

En la etapa posterior a la firma del Acuerdo de Paz, nuevas capas de ciudadanos han ejercido su derecho a la protesta y diversas agendas pretenden ser incluidas en el sistema político. No es un hecho menor que el reciente ciclo de movilizaciones —sin antecedentes recientes en términos de sus dimensiones e intensidad— ocurra tras la firma del Acuerdo de Paz y el desarme (parcial) de las FARC. En medio del conflicto armado, la protesta social en Colombia fue estigmatizada bajo el argumento de ser promovida e influida por grupos armados ilegales, un señalamiento que continúa siendo utilizado por algunos actores para cuestionar la movilización³⁰.

El Acuerdo de Paz se proponía ampliar la participación ciudadana y garantizar la protesta social. Si bien el ciclo reciente de manifestaciones no es el resultado de la implementación del Acuerdo, sino que en parte se explica por su incumplimiento, el proceso de paz con las FARC marca un hito importante en la apertura del sistema político. Un sistema que, como señala Francisco Gutiérrez, es mucho más diverso, plural y genuinamente representativo de lo que existía antes (Gutiérrez, 2020).

02.

El reciente ciclo de movilizaciones sociales fue el resultado del encuentro gradual de varios sectores y organizaciones con distintas demandas que terminaron entrelazándose. No hubo un solo movimiento o liderazgo, ni tampoco una gran conspiración. Si bien el Comité Nacional del Paro (CNP) y distintos sindicatos hicieron convocatorias y buscaron marcar la agenda, lo que sucedió no estuvo totalmente bajo su control, sobre todo a medida que se prolongaron las movilizaciones sociales. A lo largo del reciente ciclo de movilizaciones, dicho Comité tuvo un poder de convocatoria limitado y decreciente, de modo que, con el paso del tiempo, cada vez más formas de protesta se desarrollaron por fuera de su alcance. Prueba de ello es que muchos sectores no se sintieron finalmente representados por esta instancia.³¹

El paro nacional no fue un proceso lineal: hubo momentos de recogimiento y de expansión de la movilización social a través de los cuales se construyó paulatinamente una agenda de la protesta social. Las reivindicaciones fueron dinámicas y se transformaron experiencial y estratégicamente, aunque muchas de ellas apuntaron, en últimas, a cuestiones estructurales.

En el segundo periodo —que corresponde al estallido del paro nacional del 21N— y en el último —que se refiere al segundo gran paro nacional del 2021—, se encuentran procesos de coordinación y de difusión de la movilización social, con una mayor densidad y conexión entre los distintos actores. Las protestas iniciaron con una articulación fuerte entre diferentes actores que lograron construir agendas programáticas amplias en las que caben diversas reivindicaciones. Como lo señaló Malcolm Deas, ha sido una protesta “que no logra definirse con claridad, ni en sus demandas ni en su liderazgo, pero que tiene su base en un gran descontento” (Contexto, 2021).

• • • • •

³⁰ Para un análisis en profundidad sobre la movilización social y la violencia como repertorio, el lector puede remitirse al trabajo realizado por Víctor Barrera y Carlos Hoyos (2020).

³¹ De esta manera también lo señala Andrés Mejía (2021).

03.

Los anuncios de reformas por parte del Gobierno, así como algunos hechos de violencia policial, activaron y propulsaron la movilización, pero esto fue algo que ocurrió sobre la base de problemas estructurales no resueltos que se agravaron con la pandemia. Hubo dos factores coyunturales principales que jugaron un papel esencial en la activación y aceleración de las movilizaciones de 2019, y las del 2020 y 2021: por una parte, las propuestas de reforma del gobierno de Iván Duque, primero en el ámbito laboral y pensional y luego en el tributario, con información poco clara y cargada de especulaciones; por otra, dos hechos específicos de violencia policial —las muertes de Dilan Cruz, en noviembre de 2019, y de Javier Ordóñez, en abril de 2021— sumados a la indignación generada por otros excesos y abusos en el uso de la fuerza.

Estos factores ayudan a entender el desencadenamiento y estallido de las protestas de los dos paros nacionales, pero son insuficientes para comprender completamente su dinámica y prolongación. Esa comprensión solo se logra en la medida en que se reconoce que, en la base de estos procesos de movilización social, existen también agregaciones de reivindicaciones y demandas, malestares y formas de indignación frente a la desigualdad y las brechas sociales y económicas, así como una gran incertidumbre sobre el futuro.

04.

La pandemia agravó los problemas y no desactivó las protestas; por el contrario, las alimentó. Contrario a la percepción de que las movilizaciones se fueron desactivando en medio de la pandemia, lo que muestran los datos es que la vulnerabilidad extrema que generaron las medidas de confinamiento en ciertos sectores y poblaciones activó rápidamente las protestas. La pandemia exacerbó y reveló problemáticas de vieja data, como la de las condiciones laborales de los trabajadores de la salud o las de la población carcelaria. Nuevos problemas aparecieron, incluso, asociados a la parálisis de las actividades económicas. Aunque por lo general las movilizaciones recibieron poca atención por parte de los medios de comunicación, que tenían sus reflectores puestos en la crisis generada por el covid-19, es importante reconocerlas en el análisis retrospectivo para así entender el proceso acumulativo de inconformidad y desesperanza.

05.

Los jóvenes y las comunidades locales fueron los actores más activos. Como han señalado algunos analistas, no es extraño que la juventud colombiana —cada vez más afectada por la desocupación y la pobreza— sea uno de los actores protagonistas de la movilización social.³² Hasta ahora había sido una población poco visibilizada y sus intereses no necesariamente estaban en la agenda de los paros anteriores.

En este grupo se encuentran los estudiantes, que han visto reducidas sus posibilidades de acceder a la educación superior, así como jóvenes sin oportunidades de trabajo e integración económica. Los primeros tendieron a acoger otras reivindicaciones, sobre todo aquellas relacionadas con la reforma del Esmad y de la Policía, como resultado de los frecuentes hechos de abuso policial.

Un hallazgo que llama la atención es el papel de las comunidades locales que no siempre están articuladas entre sí, pero que son muy activas y que participan en numerosos hechos de

• • • • •

³² Ver, por ejemplo, el trabajo de Sandra Borda (2021).

movilización social. Esto revela la dimensión territorial de la protesta y la necesidad de pensar más allá de las agendas nacionales. Al fin y al cabo, las reivindicaciones y la inconformidad están conectadas con asuntos cotidianos y específicos de los ciudadanos que, en muchas ocasiones, carecen de representación. Esto incluye una relación conflictiva y de tensión con la Policía, empeorada por las atribuciones para dar cumplimiento a las medidas tomadas en medio de la pandemia.

06.

Las movilizaciones sociales tendieron a concentrarse en ciudades y cabeceras municipales, aunque también tuvieron una dimensión rural. La geografía de la protesta social revela que, en los cinco periodos estudiados, las movilizaciones se concentraron en las ciudades grandes y algunas urbes intermedias. Esto va en línea con la literatura que identifica a la ciudad como el lugar privilegiado de las protestas, debido a la concentración de mayores recursos individuales y colectivos, a la presencia física de las instituciones, a una mayor cobertura mediática y también a los niveles de privación de sectores que quedan fuera de la oferta institucional.³³

En contraste, en las zonas rurales solo se concentra el 11,4% de todos los registros de movilización social de la base de datos de la FIP durante los dos años analizados. Sin embargo, es importante señalar que en el paro nacional del 21N, las movilizaciones se distribuyeron de una manera atípica, con una mayor participación de sectores rurales. Respecto a la distribución regional en los cinco periodos, la mayor parte de los registros se concentran en las regiones andina y en el Caribe; en los municipios que hacen parte de los departamentos del Pacífico colombiano (con excepción de Cali, Popayán y en menor medida Pasto), los registros de movilizaciones sociales no son tan significativos.

Respecto a los municipios PDET, se encuentra que varios actores sociales estuvieron articulados a las protestas masivas llevadas a cabo durante los dos paros nacionales. Las movilizaciones exigieron una mayor presencia e inversión estatal, con demandas en el ámbito de la seguridad y la prestación de servicios públicos. Resaltan además dos temas específicos que no aparecen fuertemente en las agendas nacionales: la implementación del Acuerdo de Paz y la erradicación de cultivos ilícitos.

TABLA 4.

Capas de reivindicaciones de la reciente movilización social en Colombia.

CAPA	REIVINDICACIONES
Paro nacional	Derechos laborales y derecho al trabajo
	Tributación y asignación de recursos públicos
	Cuestionamientos al accionar de la Fuerza Pública
	Rechazo a la violencia
Fuera del ámbito del paro nacional (más territoriales)	Acceso a la educación superior
	Mayor presencia e inversión estatal a nivel territorial
	Educación a nivel territorial
Tercer plano	Transportadores
	Agenda de paz
	Protección del ambiente

• • • • •
33 De esta manera también lo señalan Víctor Barrera y Carlos Hoyos (2020).

07.

El reciente ciclo de movilización tuvo distintas capas de reivindicaciones desde lo nacional a lo territorial, enmarcadas en un malestar social generalizado. En la primera capa se encuentra el paro nacional con tres grandes bloques de reivindicaciones: primero, las protestas vinculadas a derechos laborales y derecho al trabajo, así como aquellas en torno a la recolección y asignación de los recursos públicos (los temas tributarios), que tienen un mayor peso porcentual. Eso se explica, en primera instancia, por el inconformismo generado por la intención gubernamental de llevar a cabo tanto una reforma laboral y pensional, así como una tributaria. Segundo, aquella dirigida a cuestionar el accionar de la fuerza pública; y tercero, el rechazo a la violencia, sobre todo a la ejercida contra líderes sociales, sindicalistas y la violencia de género. También hay que incluir en esta agenda del paro, aunque un poco más opacado, el tema de las oportunidades de acceso a la educación superior.

Fuera del ámbito del paro nacional, se destacan las movilizaciones relacionadas con mayor presencia e inversión estatal a nivel territorial, con una serie de demandas en torno a servicios públicos e infraestructura. En este ámbito también emergen con fuerza varias exigencias alrededor de la educación a nivel territorial, aunque éste es un tema que también tiene un alcance nacional. Más allá de estas demandas por una presencia del Estado en los territorios, se encuentran, además, las reivindicaciones de los transportadores, con quejas recurrentes en torno a la regulación del transporte de carga y al cobro de peajes.

En una tercera capa, se hallan dos grupos de temas que quedan en un segundo plano, tanto en la agenda planteada por el CNP, como en la de las otras movilizaciones territoriales: los primeros relacionados con la paz, que han venido perdiendo peso en las movilizaciones desde el inicio del gobierno de Iván Duque; y los segundos con problemáticas de protección del ambiente.

08.

La respuesta del Gobierno nacional fue ambivalente y tardía: mientras intentaba apagar incendios, continuaba avivando el fuego. Al igual que lo señaló el International Crisis Group, encontramos que el Gobierno ha tenido muchas dificultades para entender y reconocer el alcance del descontento social (International Crisis Group, 2021). Por una parte, las protestas son vistas con sospecha y como una confabulación de fuerzas oscuras que buscan desestabilizar al país; por la otra, el ejecutivo ha abierto espacios de diálogo marcados por la desconfianza mutua e implementado medidas para responder a determinados reclamos.

Mientras que buena parte de la respuesta estatal se ha dado desde el ámbito de la seguridad, asumiendo la movilización como un desafío a la preservación del orden público, el Gobierno también ha hecho concesiones (como retirar la reforma tributaria) y ha anunciado reformas (como el “plan de transformación integral de la Policía”). Sin embargo, no en pocos casos, en lugar de desescalar las tensiones y desactivar las manifestaciones, la narrativa del Gobierno y el accionar de la fuerza pública las han reavivado. La exagerada respuesta del Gobierno reveló y empeoró los problemas políticos y sociales, y profundizó la baja confianza en las instituciones, como se puede observar en sus bajos índices de favorabilidad.

Lo anterior sin desconocer el uso de la violencia por parte de algunos actores involucrados en la protesta, que continúa siendo una táctica disruptiva, pero marginal en el contexto de la movilización social en Colombia.

09.

La violencia ocupó un mayor espacio en la protesta y las reformas a la seguridad se posicionaron como uno de los principales reclamos en las calles. Si bien con la información disponible no es posible comparar la intensidad de la violencia en los distintos periodos analizados, en la reciente etapa de movilizaciones se puede constatar que la violencia ganó espacio en la agenda de reclamaciones, así como en los incidentes y las víctimas.

La primera dimensión para destacar es la emergencia de distintos tipos de violencia, incluida la estatal, en la movilización.³⁴ El reciente estallido social fue masivo y en su mayoría pacífico, pero en algunos casos dio paso al vandalismo, los bloqueos, la destrucción de la infraestructura, los saqueos y los ataques a estaciones de Policía. La respuesta por parte de la fuerza pública se caracterizó también por el uso excesivo de la fuerza, la extralimitación de funciones y los casos susceptibles de investigaciones penales por parte de los uniformados.³⁵ Además, estructuras delincuenciales locales, actores criminales y grupos armados ilegales buscaron pescar en río revuelto, sacando ventaja y profundizando el caos.

La segunda dimensión relevante es la reacción por parte de la ciudadanía: en un contexto polarizado, una parte de la población considera que la Policía abusa consistentemente de la fuerza, mientras que otra cree que no actúa con la contundencia necesaria.³⁶ En ciudades como Cali se registraron civiles armados operando y disparando en conjunto con algunos miembros de la Policía Metropolitana.

La tercera dimensión es el lugar central que ha tomado la reforma a la seguridad en el conjunto de reivindicaciones. Este es un tema que adquirió mayor relevancia a medida que se desarrollaron los paros nacionales y que fueron haciéndose más notorios los casos de abuso policial y de uso excesivo de la fuerza. Esta agenda llegó para quedarse.

10.

Esta historia continuará, aunque no es posible determinar cómo y cuándo. Las movilizaciones no han tenido un desenlace claro: si bien en la actualidad las protestas han disminuido en volumen e intensidad, las motivaciones y agendas que las provocaron permanecen. No hay ningún indicador de que el malestar ciudadano haya encontrado un conducto claro para tramitarse o cuente con una clara representación.

Así como las protestas han generado diversos espacios de diálogo (como lo muestran Tovar, Alonso & Peñuela, 2021), también han dejado en el ambiente frustración y desgaste. En la tarea siempre difícil de anticipar el futuro, las pistas arrojadas en este informe muestran que hay agendas concretas no abordadas en lo nacional y lo local, tensiones que siguen latentes, actores con potencial de movilización y articulación, y una exigencia de cambio que trasciende el plano de las medidas específicas.

34 Para profundizar en este tema, a propósito de lo sucedido en Cali, ver el texto de Juan Carlos Garzón y de Alberto Sánchez (2021).

35 Ibid.

36 Ibid.

Los escenarios de la movilización social en el período electoral próximo



La incertidumbre sobre lo que viene en el ámbito de la movilización social obliga a pensar en los distintos escenarios. En este informe hemos abordado el contexto, los actores, las motivaciones y las arenas en las que se ha dado la protesta. Para avanzar en la discusión sobre el futuro —y en un claro ejercicio de simplificación— identificamos dos variables principales: el nivel de articulación y de confluencia de los actores que se movilizan, y su percepción respecto a la respuesta del sistema político.

Respecto al nivel de articulación y confluencia de agendas (eje horizontal del gráfico), se puede considerar, en un extremo, un escenario de desarticulación (que puede tener como referente la etapa de inicio de la pandemia posterior al paro de 2019); y en el otro, la movilización masiva de sectores urbanos y rurales que confluyen en la inconformidad y que piensan que es el momento de volver a las calles y actuar (como ocurrió, por ejemplo, más o menos en el paro nacional del 2019-20).

En cuanto a la percepción sobre el sistema político (eje vertical), encontramos en un extremo la resistencia al cambio con la defensa del orden establecido (que se puede traducir en desconocer la protesta y considerarla esencialmente como una amenaza); y en el otro, un potencial impulso reformista que abre oportunidades y permite la inclusión de distintos actores.

La combinación de estas dos variables permite identificar cuatro escenarios dinámicos y no excluyentes (es decir, que podrían variar a través del tiempo e incluso ocurrir de manera simultánea). Por ejemplo, un grupo significativo de sectores podría privilegiar la confrontación, mientras que otros se mueven hacia la fragmentación.

Este ejercicio, es una construcción artificial elaborada con el ánimo de suscitar una reflexión y una discusión sobre el futuro, pretende señalar la importancia de los siguientes factores:

El manejo de las expectativas y las percepciones que tienen los actores con capacidad de movilización. Eso tiene que ver no solo con el reconocimiento de sus reivindicaciones, sino su perspectiva de futuro (inclusión y mejora en su calidad de vida).

La oferta de reformas y cambios por parte del sistema político, respaldada por medidas concretas. Tiene que ver directamente con el grado de apertura o las resistencias del sistema político.

La postura y respuesta del Gobierno a la movilización social. En un contexto de mayor sensibilidad frente al uso de fuerza y al manejo de la autoridad, la gestión de la respuesta policial puede marcar la diferencia entre desescalar las tensiones o reactivar los enfrentamientos y generar un nuevo ciclo de violencia.

La calidad y eficacia de los espacios de diálogo. El escenario futuro se verá influido por cómo los distintos espacios e iniciativas se articulan (y no compiten entre sí), se conectan con la política pública, y van más allá de la consulta para escalar a la toma de decisiones. Uno de los principales retos es que la conversación impulse procesos transformadores (Tovar, Alonso & Peñuela, 2021).

La postura de los candidatos, movimientos y partidos políticos frente a la movilización social. Durante la competencia electoral, y en un proceso con alto grado de polarización, la movilización social podría ser la arena en la cual jueguen los extremos: para unos, puede ser la oportunidad para restarle legitimidad y debilitar el actual sistema político; para otros, puede tener un efecto cohesionador alrededor de la defensa del orden establecido. Pero también puede que en la campaña política se dé un marco de resignación y apatía, que favorezca la abstención y lleve a bajos niveles de participación ciudadana.

La influencia que pueden ejercer actores con capacidad de usar la violencia. Como hemos señalado, hay grupos armados ilegales y facciones criminales locales que intentan sacar provecho frecuentemente de la movilización social, haciendo uso de la violencia. No son actores absolutamente determinantes, pero sus acciones son disruptivas, disparan la confrontación y sirven para deslegitimar la protesta.

En un ejercicio realizado por la FIP para analizar los “Desafíos de la construcción de Paz en Colombia” a través del enfoque sistémico, identificamos que, en el corazón del sistema, se encuentra el “reformismo acotado”; es decir, la tendencia del Estado colombiano de hacer reformas limitadas (cambios a medias) para hacer frente a desafíos profundos, con el objetivo de garantizar estabilidad y preservar el orden establecido (Fundación Ideas para la Paz, 2021). La pregunta es si, en el contexto actual, hay un potencial reformista que provoque una relación virtuosa con la movilización social o si la resistencia al cambio llevará a la exigencia de un giro radical y probablemente autoritario.

El alcance y las capacidades del Estado colombiano son mayores que nunca, con una sociedad menos aislada, lo que genera oportunidades para identificar intereses comunes y dar forma a demandas colectivas (Robinson, 2016). En este contexto, los mecanismos tradicionales con los que han contado los gobiernos para lidiar con agenda fragmentadas —cheques, subsidios y promesas— ya no son suficientes. El patrón de gobernabilidad que ha regido a Colombia, haciendo promesas que no pueden ser cumplidas, parece haber llegado a su límite (Contexto, 2021).

En esta coyuntura, el escenario electoral podría ser una válvula de escape, con alternativas que impulsen el potencial reformista, dirigiendo al país a un escenario de cooperación o al “campo de batalla” de los extremos en una competencia liderada por candidaturas que buscan “salvarlo” del caos (desde la derecha) o del inmovilismo (desde la izquierda). Todo ello, como lo ha señalado John Paul Lederach, en el “marco de una alta polarización tóxica que vive de la enemistad, una serie de dinámicas profundas de miedo social y político, que se basa en un

sentido profundo de sobrevivencia “si perdemos, lo perdemos todo””.³⁷ Este segundo escenario es el que parece más probable, con movilizaciones que pueden escalar ante la dificultad para mitigar las tensiones.

En medio de estos extremos se encuentra uno de los hallazgos principales de este informe: el reciente ciclo de movilizaciones sociales fue el resultado del encuentro gradual de varios sectores y organizaciones, con distintas demandas que terminaron entrelazándose. Si bien no fueron totalmente espontáneas, ni tampoco carecieron de influencias, revelaron distintas capas de ciudadanos que participan, pretenden influir en su destino y exigen un sistema que los dignifique.

Su voz alerta a un sistema político cuya estabilidad se resolverá en la capacidad de incluir a las distintas agendas y actores. El reto, como señala Lederach, es pasar del “modelo mental de la enemistad y, a la vez, imaginar la posibilidad de una convivencia digna con una política sin violencia”³⁸.

37 Diego Arias (2021).

38 Ibid.

Referencias bibliográficas

- Agencia AFP. (20 de Noviembre de 2019).** Iván Duque considera legítimos algunos reclamos de manifestantes en Colombia. Obtenido de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/duque-paro-nacional-manifestantes-colombia.html>
- Agudelo, J. (19 de Noviembre de 2019).** Promotores del paro del 21N denuncian allanamientos arbitrarios en varias ciudades del país. Obtenido de Canal 1: <https://noticias.canal1.com.co/nacional/promotores-del-paro-del-21n-denuncian-allanamientos-arbitrarios-en-varias-ciudades-del-pais/>
- Alvarado, A. (30 de Abril de 2021).** El presidente Iván Duque ordena redactar nuevo texto de reforma tributaria tras las protestas en Colombia. Obtenido de CNN en español: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/04/30/colombia-reforma-tributaria-duque-protestas-orix/>
- Anadolu Agency. (29 de Noviembre de 2019).** Manifestaciones en Colombia, una prueba de fuego para el presidente Iván Duque. Obtenido de Anadolu Agency: <https://www.aa.com.tr/es/pol/C3%ADtica/manifestaciones-en-colombia-una-prueba-de-fuego-para-el-presidente-iv%C3%A1n-duque/1658674>
- Archila Neira, M. (2003).** Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990. Bogotá: ICANH; CINEP; Diakonia Acción Ecuaménica Sueca.
- Arias D. (2021).** Hay que asumir “diálogos improbables”: John Paul Lederach. En El Espectador. Consultado el 17 de octubre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/hay-que-asumir-dialogos-improbables-john-paul-lederach/>
- Atayalar. (11 de Septiembre de 2020).** Colombia toma las calles para protestar contra la brutalidad policial. Obtenido de Franco, Lucía: <https://atalayar.com/content/colombia-toma-las-calles-para-protestar-contra-la-brutalidad-policial>
- Barrera, V., & Hoyos, C. (2020).** ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. Análisis Político, 33(98), 167-190. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89416>
- BBC News Mundo. (22 de Noviembre de 2019).** Protestas en Colombia: Duque saca el ejército a la calle y llama a una «conversación nacional». Obtenido de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50511211>
- BCC News Mundo. (6 de Junio de 2021).** Protestas en Colombia: Iván Duque anuncia una serie de reformas a la policía. Obtenido de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57376689>
- Betín, T. (20 de Noviembre de 2019).** Duque se desmarca de propuestas más polémicas y crecen tensiones con el CD. Obtenido de El Heraldo: <https://www.elheraldo.co/colombia/duque-se-desmarca-de-propuestas-mas-polemicas-y-crecen-tensiones-con-el-cd-681683>
- Borda, S. (2021).** Colombia: un mes de paro y un futuro incierto. En Nueva Sociedad. Obtenido de NUSO: <https://nuso.org/articulo/colombia-un-mes-de-paro-y-un-futuro-incierto/>
- Botero, L. (18 de Junio de 2021).** Las nuevas medidas del Gobierno para atender protestas. Obtenido de El Colombiano: <https://www.elcolombiano.com/colombia/nuevas-medidas-pa-ra-garantizar-la-protesta-y-reforma-a-la-policia-FA15159693>
- Bulla, P., González, P., & Zapata, O. (2017).** ¿Dónde, cómo, quiénes y por qué se movilizan los colombianos? Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Cabrera, D. (13 de junio 2021).** Gobierno va a engañar a colombianos con conversaciones y diálogos sin resultados: Comité de Paro. Obtenido de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/politica/gobierno-va-enganar-colombianos-con-conversaciones-y-dialogos-sin-resultados-comite-de>
- Cano, L. (14 de Enero de 2021).** ¿UN DECRETO ACABARÁ CON LA VIOLENCIA POLICIAL? Obtenido de Pares: <https://pares.com.co/2021/01/14/que-dice-el-nuevo-decreto-sobre-el-actuar-policial-en-la-protesta-social/>
- Caracol Radio. (28 de Abril de 2021).** Tras protestas, Iván Duque defendió el proyecto de Reforma Tributaria. Obtenido de Caracol Radio: https://caracol.com.co/radio/2021/04/29/nacional/1619653883_284213.html
- Contexto (2021).** “En Colombia no habrá revolución, pero toca hacer reformas”: Malcolm Deas. Consultado el 12 de octubre de 2021. Disponible en: <https://contextomedia.com/en-colombia-no-habrá-revolucion-pero-toca-hacer-reformas-malcolm-deas/>
- Defender la libertad. (21 de Noviembre de 2019).** Boletín informativo #2: Paro Nacional. Obtenido de Defender la libertad: <https://defenderlalibertad.com/page/2/?s=bolet%C3%ADn+2019>
- Defender la libertad. (21 de Julio de 2020).** Boletín informativo #CuarentenaSinAbuso: Agresiones a la protesta social durante la cuarentena nacional del gobierno Iván Duque. Obtenido de Defender la libertad: <https://defenderlalibertad.com/boletin-informativo-cuarentenasinabuso-agresiones-a-la-protesta-social-durante-la-cuarentena-nacional-del-gobierno-ivan-duque/>
- Defender la libertad. (22 de Noviembre de 2020).** Boletín informativo: #21N 2020. Obtenido de Defender la libertad: <https://defenderlalibertad.com/?s=bolet%C3%ADn+2020>
- Defender la libertad. (27 de Julio de 2021).** BOLETÍN INFORMATIVO BOGOTÁ: #PARONACIONAL. Obtenido de Defender la libertad: <https://defenderlalibertad.com/boletin-informativo-bogota-paronacional-27-de-julio-de-2021/>
- Defender la libertad. (15 de Septiembre de 2021).** 9 y 10 de septiembre del 2020 al 2021: La memoria ciudadana frente a la impunidad de las balas policiales. Obtenido de Defender la libertad: <https://defenderlalibertad.com/del-4-9-y-10-de-septiembre-del-2020-al-2021-la-memoria-ciudadana-frente-a-la-impunidad-de-las-balas-policiales/>
- Defensoría del Pueblo. (2021).** Informe defensorial visita CIDH Colombia protesta social abril-junio 2021. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/public/minisite/protestasocial/assets/informe-visita-cidh.pdf>
- Dejusticia. (2 de Diciembre de 2019).** Entre el diálogo democrático y el estado de sitio “de facto”. Obtenido de Dejusticia: <https://www.dejusticia.org/column/entre-el-dialogo-democratico-y-el-estado-de-sitio-de-facto/>
- Deutsche Welle. (2021).** Colombia: suspenden diálogo entre el Comité del Paro y el Gobierno. Obtenido de Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/colombia-suspenden-di%C3%A1logo-en->

tre-el-comité-del-paro-y-el-gobier-
no/a-57797274

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Misión para la transformación del campo. Bogotá.

EFE. (17 de Mayo de 2021). El comité del Paro dialoga con el Gobierno de Iván Duque y pide garantías para protestar. Obtenido de EFE: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-comite-del-paro-dialoga-con-gobierno-de-ivan-duque-y-pide-garantias-para-protestar/20000035-4537858>

El Espectador. (5 de Diciembre de 2019). Reforma fiscal no logra calmar las protestas en Colombia. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/economia/reforma-fiscal-no-logra-calmar-las-protestas-en-colombia-article-894353/>

El Nuevo Siglo. (20 de Octubre de 2020). Paro Nacional: prueba de fuego para protocolos de protestas. Obtenido de El Nuevo Siglo: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-20-2020-paro-nacional-prueba-de-fuego-para-protocolos-de-protestas>

El Nuevo Siglo. (6 de Mayo de 2021). ¿En qué quedó la “Conversación nacional”? Obtenido de El Nuevo Siglo: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-06-2021-en-que-queda-la-conversacion-nacional>

El País. (4 de Diciembre de 2019). Las protestas mantienen el pulso al Gobierno de Iván Duque en Colombia. Obtenido de El País: https://elpais.com/internacional/2019/12/04/colombia/1575485390_234068.html

El Tiempo. (20 de Noviembre de 2019). ‘Cartel Urbano’ denuncia intimidación de la Policía en el allanamiento. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/cartel-urbano-denuncia-intimidacion-de-la-policia-en-el-allanamiento-435406>

eltiempo.com/bogota/cartel-urbano-denuncia-intimidacion-de-la-policia-en-el-allanamiento-435406

El Tiempo. (21 de septiembre 2020). ¿Qué resultados dejó la Conversación Nacional? Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/conversacion-nacional-que-balance-dejo-539130>

El Tiempo. (17 de Mayo de 2021). Presidente Duque toma medidas para desbloquear vías del país. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-ivan-duque-habla-sobre-bloqueos-en-el-pais-y-anuncia-medidas-589067>

Euronews. (24 de Noviembre de 2019). La mano dura de Iván Duque no aplaca las protestas antigubernamentales en Colombia. Obtenido de Euronews: <https://es.euronews.com/2019/11/24/la-mano-dura-no-aplaca-las-protestas-antigubernamentales-en-colombia>

Fundación para la Libertad de Prensa. (19 de Noviembre de 2019). Allanamiento a Cartel Urbano y otras acciones de la Policía intimidan a medios y limitan la libertad de expresión. Obtenido de FLIP: <https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamientos/item/2421-allanamiento-a-cartel-urbano-y-otras-acciones-de-la-policia-intimidan-a-medios-y-limitan-la-libertad-de-expresion>

Forbes. (29 de Noviembre de 2019). Los ‘pañitos de agua tibia’ del Gobierno de Iván Duque. Obtenido de Forbes: <https://forbes.co/2019/11/29/red-forbes/los-panitos-de-agua-tibia-del-gobierno-de-ivan-duque/>

Franco, L. (11 de Septiembre de 2020). Colombia toma las calles para protestar contra la brutalidad policial. Obtenido de Atayalar: <https://atalayar.com/content/colombia-toma-las-calles-para-protestar-contra-la-brutalidad-policial>

lles-para-protestar-contra-la-brutalidad-policial

Fundación Ideas para la Paz (2021). Desafíos de la Construcción de la Paz en Colombia. Consultado el 12 de octubre. Disponible en: <https://ideaspaz.org/especiales/fip-mapa/mapa/fip/#>

Galindo, A. (9 de Mayo de 2021). Protestas en Cali: ¿Qué medidas va a adoptar Duque según su último comunicado? Obtenido de Caracol Radio: https://colombia.as.com/colombia/2021/05/10/actualidad/1620611164_182609.html

Garzón, J. C., Prada Collazos, T., Cuesta Astroz, I., Gelvez, J. D., Silva Aparicio, Á., Zárate Martínez, L., . . . Urrea, L. C. (2018). Los primeros 100 días del Presidente Iván Duque. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Garzón, J.C. & Sánchez, A. (2021). Cali: la protesta y las varias violencias. En Razón Pública. Consultado el 14 de octubre de 2021. Obtenido en: <https://razonpublica.com/cali-la-protesta-las-varias-violencias/>

Gutiérrez, F. (2020). ¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia? Bogotá: Debate.

Inclán Oseguera, M. d. (2017). A la sombra de Sidney Tarrow: Conceptos básicos para el estudio de los movimientos de protesta. Política y gobierno, 189-212.

International Crisis Group (2021). Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia. Informe sobre América Latina N°90. Bruselas: ICG.

Jasper, J. (1998). The Emotions of Protest: Affective and Reactive Emotions In and Around Social Movements. Sociological Forum, pp. 397-424.

Jasper, J. (2012). Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad. No10. Año 4. Diciembre 2012-marzo de 2013. Argentina, pp. 48-68.

Jerez, D. (20 de Octubre de 2020). Gobierno expide protocolo para atender protestas, a un día de paro nacional. Obtenido de La FM: <https://www.lafm.com.co/colombia/gobierno-expide-protocolo-para-atender-protestas-un-dia-de-paro-nacional>

Martínez A. (2020) Comisión Legal de Derechos Humanos escuchó a víctimas y gobierno sobre los abusos de las fuerzas policiales. Obtenido de Congreso de la República de Colombia: <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/1804-comision-legal-de-derechos-humanos-escucho-a-victimas-y-gobierno-sobre-los-abusos-de-las-fuerzas-policiales>

Mejía, A. (2021). Paro nacional: ¿quiénes son los jugadores, cuáles son sus estrategias? En Descartes en Bata, consultado el 17 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.descartesenbata.com/home/2021/5/24/paro-nacional-quiénes-son-los-jugadores-cules-son-sus-estrategias>

Ministerio de Educación. (10 de Septiembre de 2021). Gratuidad en la matrícula en Educación Superior pública ya es una realidad. Obtenido de Ministerio de Educación: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-405589.html?_noredirect=1

Ministerio del Interior. (20 de Mayo de 2021). MinInterior instaló Mesa Nacional de Evaluación de Garantías para Manifestaciones Públicas. Obtenido de Ministerio del Interior: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-instalo-mesa-nacional-de-evaluacion-de-garantias-para-manifestaciones-publicas>

Ministerio del Trabajo. (18 de Mayo de 2021). Gobierno subsidiará hasta el 25 % de un salario mínimo para que se contraten jóvenes entre 18 y 28 años de manera formal. Obtenido de Ministerio del Trabajo: <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2021/mayo/gobierno-subsidiara-equivalente-al-25-de-un-salario-minimo-para-que-se-contraten-jovenes-entre-18-y-28-a-os-de-manera-formal>

Ministerio de Defensa (2021) Balance general: Paro Nacional 2021. Obtenido de Ministerio de Defensa: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/InformeCorrido_Balance_Paro_2021.pdf

Muñoz Pandiella, L. (20 de Noviembre de 2019). Con medidas excepcionales, Colombia vive una jornada de huelga general. Obtenido de France24: <https://www.france24.com/es/20191120-huelga-general-colombia-duque-militares>

Organización de Estados Americanos. (2 de Diciembre de 2019a). CIDH expresa su preocupación por actos de represión por parte de agentes del Estado y rechaza toda forma de violencia en el marco de las protestas en Colombia. Obtenido de OEA: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/313.asp>

Organización de Estados Americanos. (22 de Noviembre de 2019b). Secretaría General de la OEA condena violencia en protestas en Colombia y saluda a manifestantes pacíficos. Obtenido de OEA: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-107/19

Oquendo, C. (22 de Septiembre de 2020). El Supremo de Colombia insta al Gobierno a pedir perdón por la represión de las protestas de 2019. Ob-

tenido de El País: <https://elpais.com/internacional/2020-09-23/la-corte-suprema-insta-al-gobierno-de-duque-a-pedir-perdon-por-la-represion-de-las-protestas-de-2019.html>

Organización Mundial Contra la Tortura & Coalición Colombiana contra la Tortura. (2020). Protestas sociales y uso excesivo de la fuerza en Colombia: un análisis desde la lente de la prohibición de la tortura. Obtenido de Coljuristas: <https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Protestas%20sociales%20-%20CCCT%20MCT%20Junio2020.pdf>

Ospina-Valencia, J. (20 de Noviembre de 2019). Paro nacional en Colombia: “Un fuerte mensaje para el Gobierno de Duque”. Obtenido de Deutsche Welle: <https://www.dw.com/es/paro-nacional-en-colombia-un-fuerte-mensaje-para-el-gobierno-de-duque/a-51341464>

Ortiz, I. Burke, S., Berrada, M., Sáenz, H. (2021). World Protest. A Study of Key Protest Issues in the 21st Century. Friedrich-Ebert-Stiftung New York; Initiative for Policy Dialogue/Global Social Justice. Palgrave Mcmillan.

Pleyers, G. (2020). The Pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown. Journal of Civil Society, 295-312.

Portafolio. (1 de Mayo de 2021). Duque anunció que acudirá a la “asistencia militar” ante protestas. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/presidente-duque-anuncio-asistencia-militar-tras-cuarta-jornada-de-paro-551557>

Presidencia de la República. (1 de Mayo de 2021). Declaración del Presidente de la República, Iván Duque Márquez. Obtenido de Presidencia: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/declaracion-del-presidente-de-la-republica>

cion-del-presidente-de-la-republica-ivan-duque-marquez-210501

Público. (28 de Noviembre de 2019). La autopsia del joven colombiano Dilan Cruz confirma que su muerte fue un homicidio «violento». Obtenido de Público: <https://www.publico.es/internacional/autopsia-del-joven-colombiano-dilan.html>

Pulzo. (16 de Septiembre de 2020). Con chaqueta de policía, Duque visitó a agentes en CAI destruidos. Obtenido de Pulzo: pulzo.com/nacion/fotos-ivan-duque-visito-cai-policia-bogota-PP970086

Reuters Staff. (12 de Noviembre de 2019). Presidente Duque rechaza argumentos de protesta convocada en Colombia, dice no permitirá vandalismo. Obtenido de Reuters: <https://www.reuters.com/article/colombia-huelga-idLTAKBN1XNOCF>

Robinson, J. (2016). La Miseria en Colombia. Revista Desarrollo y Sociedad. no. 76, Bogotá, primer semestre de 2016.

Semana. (20 de Noviembre de 2019a). Carrasquilla insiste en necesidad de acabar régimen de prima media. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/economia/articulo/pensional-como-seria-la-reforma/279272/>

Semana. (18 de Noviembre de 2019b). La ofensiva mediática de Duque a tres días del paro. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-ofensiva-mediatica-de-duque-a-tres-dias-del-paro-nacional-del-21-de-noviembre/640798/>

Semana. (7 de Marzo de 2020). Conversación nacional: ¿en qué quedó? Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/conversacion-nacional-en-colombia-en-que-queda/655527/>

Semana. (18 de Junio de 2021a). Gobierno anuncia revolcón en política para la protección de la protesta pacífica en Colombia. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-anuncia-revolcon-en-politica-para-la-proteccion-de-la-protesta-pacifica-en-colombia/202127/>

Semana. (27 de Abril de 2021b). Gobierno informa orden judicial que pide evitar manifestaciones públicas. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-nacional-cumplira-la-orden-judicial-que-pide-evitar-manifestaciones-publicas/202130/>

TalCual. (3 de Octubre de 2019). Vicepresidenta de Colombia culpa a Maduro de generar violencia en protestas. Obtenido de TalCual: <https://talcualdigital.com/gobierno-colombiano-senala-a-manifestantes-como-enviados-del-regimen-de-venezolano/>

Torrado, S., & Oquendo, C. (22 de Enero de 2020). Las protestas contra el Gobierno de Iván Duque se reactivan en Colombia. Obtenido de El País: https://elpais.com/internacional/2020/01/22/colombia/1579648383_033676.html

Temblores ONG; Indepaz; Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS). (2021). Informe de Temblores ONG, Indepaz y Paiis a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia, en el marco de las protestas acontecidas entre el 28 de abril y el 31 de mayo de 2021.

Tarrow, S. (2012). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política (3a ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Tovar, P., Alonso, O. & Peñuela, S. (2021).
Diálogo para el trámite pacífico de
conflictividades en Colombia. Una ne-
cesidad identificada pero irresuelta.
Bogotá: FIP.

Vargas, C. (29 de Septiembre de 2020).
Acatar y discutir: Iván Duque y sus
controversias con los fallos de la jus-
ticia. Obtenido de RCN Radio: https://
www.rcnradio.com/politica/acatar-y-
discutir-ivan-duque-y-sus-controver-
sias-con-los-fallos-de-la-justicia

Anexo.

Resumen de los rasgos de cada uno de los periodos de la movilización social

	PERIODO I 1 JUL 2019 20 NOV 2019	PERIODO II 21 NOV 2019 25 MAR 2020	PERIODO III 26 MAR 2020 08 SEP 2020	PERIODO IV 09 SEP 2020 27 ABR 2021	PERIODO V 28 ABR 2021 30 JUN 2021
Extensión de número de días del periodo	143	128	167	231	64
Número total de registros de movilización en el periodo	521	696	820	874	397
Promedio diario de registros de movilizaciones sociales por periodo	3.6	5.5	4.9	3.8	6.2
Caracerización general del periodo	Periodo de varias movilizaciones sociales variopintas sin mucha articulación entre ellas, pero en el cual algunos sectores sociales comienzan a conectarse paulatinamente.	Periodo de estallido del paro nacional en el que varios sectores se articulan programáticamente, al mismo tiempo que crece y se generaliza la indignación frente a los excesos de violencia por parte de la Fuerza Pública.	Periodo de declive de las movilizaciones convocadas por el Comité Nacional del Paro y de surgimiento de otras formas de movilización social más territorializadas, localizadas y desarticuladas en respuesta a la crisis social y económica generada por la pandemia de COVID-19.	Periodo inaugurado por movilizaciones de ira e indignación frente a nuevos hechos de abuso y violencia policial, durante el cual el Comité Nacional del Paro comienza también a reemerger y a intentar relanzar las movilizaciones intersectoriales que quedaron suspendidas con el inicio de la pandemia.	Periodo de resurgimiento del paro nacional, en el cual las movilizaciones tendieron a descentralizarse, adquiriendo además un carácter más popular y desembocando con mayor frecuencia en hechos de violencia.
Concentración geográfica de las movilizaciones sociales	Movilizaciones sociales concentradas esencialmente en grandes aglomeraciones urbanas y en ciudades intermedias.	Movilizaciones sociales concentradas esencialmente en grandes aglomeraciones urbanas y en ciudades intermedias, pero con un incremento importante de las protestas en zonas rurales del país.	Movilizaciones sociales concentradas esencialmente en grandes aglomeraciones urbanas y en ciudades intermedias, con una disminución importante de las protestas en las zonas rurales y en las ciudades intermedias.	Movilizaciones sociales concentradas esencialmente en grandes aglomeraciones urbanas y en ciudades intermedias.	Movilizaciones sociales concentradas esencialmente en grandes aglomeraciones urbanas y en ciudades intermedias, con una disminución importante de las protestas en las zonas rurales y en las ciudades intermedias.
Principales actores y formas de articulación entre ellos	Los cinco actores más relevantes del periodo fueron: los estudiantes, las comunidades locales, los educadores, los grupos familiares y los trabajadores. Las articulaciones intersectoriales en esta fase fueron incipientes y no muy generalizadas, pero algunos sectores (especialmente los educadores, los funcionarios públicos, los sindicatos y los estudiantes) comenzaron a articularse paulatinamente en algunos departamentos de la zona andina y del Caribe.	Los cinco actores más relevantes del periodo fueron: los estudiantes, las comunidades locales, los educadores, los trabajadores y los sindicatos. Como es lógico en un evento como el paro nacional, las conexiones intersectoriales se multiplicaron significativamente en esta fase, de modo tal que al nodo de actores articulados en el periodo anterior se añadieron otros como los indígenas, los transportadores, las mujeres y los jóvenes.	Los cinco actores más relevantes del periodo fueron: las comunidades locales, los trabajadores y los estudiantes. En esta fase, la protesta se atomizó y los sectores se desarticularon de manera significativa, llevando al surgimiento de movilizaciones muy fraccionadas y territorializadas.	Los cinco actores más relevantes del periodo fueron: las comunidades locales, los trabajadores, los transportadores, los estudiantes y los sindicatos. En esta fase, la protesta permanece fragmentada y desarticulada, pero paulatinamente comienza a resurgir un nodo de sectores que establecen conexiones entre ellos, conformado especialmente por los estudiantes, los educadores, los sindicatos, los trabajadores y las mujeres.	Los cinco actores más relevantes del periodo fueron: las comunidades locales, los trabajadores, los grupos, los transportadores y los estudiantes. En esta fase, la protesta se atomizó y los sectores se desarticularon de manera significativa, llevando al surgimiento de movilizaciones muy fraccionadas y territorializadas.
Los temas generales en torno a las reivindicaciones	Los tres temas generales en torno a los cuales giraron las movilizaciones del periodo fueron: la mayor y mejor presencia del Estado a nivel territorial, los derechos laborales y el derecho al trabajo y el rechazo a la violencia.	Los tres temas generales en torno a los cuales giraron las movilizaciones del periodo fueron: los derechos laborales y el derecho al trabajo, el rechazo a la violencia, y la mayor y mejor presencia del Estado a nivel territorial.	Los tres temas generales en torno a los cuales giraron las movilizaciones del periodo fueron: los derechos laborales y el derecho al trabajo, la mayor y mejor presencia del Estado a nivel territorial, y el rechazo a la violencia.	Los temas generales en torno a los cuales giraron las movilizaciones del periodo fueron: la acción de las fuerzas de seguridad estatales, los derechos laborales y el derecho al trabajo, la mayor y mejor presencia del Estado a nivel territorial, y la acción de las fuerzas de seguridad estatales.	Los tres temas generales en torno a los cuales giraron las movilizaciones del periodo fueron: la acción de las fuerzas de seguridad estatales, los derechos laborales y el derecho al trabajo, y la recolección y asignación de los recursos públicos (reforma tributaria).
La respuesta del gobierno a las movilizaciones sociales	El gobierno desestimó las razones que estaban motivando las movilizaciones y puso el énfasis en una interpretación según la cual las protestas estaban siendo esencialmente propiciadas por actores externos.	El gobierno le dio en primera instancia un tratamiento de orden público al estallido social que surgió con el paro nacional y luego convocó a una conversación nacional con los sectores movilizados que dio pocos frutos.	El gobierno nacional no atendió de forma directa las protestas que surgieron en el marco de la pandemia y se limitó a tomar medidas paliativas para tratar de atender la crisis social y económica desatada por las medidas tomadas en respuesta a la crisis sanitaria.	El gobierno volvió a responder esencialmente considerando la protesta social como problema de orden público, aunque estableciendo unos primeros protocolos de manejo de las movilizaciones como resultado de una obligación impuesta por la Corte Suprema de Justicia.	El gobierno combinó tres formas de respuestas distintas: la primera se centró en un manejo de las movilizaciones como problema de orden público; la segunda consistió en la apertura de nuevos canales formales de diálogo y negociación con los sectores movilizados, aunque apostando al desgaste de los mismos, y la tercera residió en elaborar políticas y planes para intentar atender algunas insatisfacciones de los manifestantes.

