

## COLOMBIA EN 2018: ENTRE EL FRACASO DE LA PAZ Y EL INICIO DE LA POLÍTICA PROGRAMÁTICA

*Colombia in 2018: Between the Failure of Peace and the Beginning of Programmatic Politics*

**MARÍA PAULA SAFFON SANÍN**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**DIANA ISABEL GÜIZA GÓMEZ**

*The University of Notre Dame, Estados Unidos  
Universidad Nacional de Colombia, Colombia*

### RESUMEN

En 2018, la paz adquirió una connotación minimalista con la consolidación del bloque de derecha, que operó como muro de contención a las aspiraciones transformadoras de la paz de 2016. Pero la paz transformadora volvió a la escena pública durante las elecciones presidenciales con la amplia coalición de partidos de izquierda y movimientos de base que respaldaron la candidatura de Petro. Esta situación sugiere que, a pesar de los muchos tropiezos y asimetrías de poder, así como de la poderosa influencia que la violencia aún ejerce, el acuerdo de paz está logrando en Colombia lo que ningún otro acontecimiento —ni siquiera la Constitución de 1991— había alcanzado: una discusión programática entre izquierda y derecha.

**Palabras clave:** Colombia, acuerdo de paz, potencial transformador, política programática, izquierda

### ABSTRACT

*In 2018, the Colombian right's consolidation of power minimized the peace process by blocking the transformative aspirations of the 2016 peace agreement. However, the transformative promises of peace came back to the political arena during the presidential elections, when an ample coalition of leftist parties and grassroots movements supported Petro's candidacy. This suggests that, despite the multiple obstacles, power asymmetries, and the continuous influence of violence, the Colombian peace agreement is responsible for something that no other political event—not even the momentous 1991 Constitution—has yet achieved: the existence of a programmatic discussion between the left and the right.*

**Key words:** Colombia, peace agreement, transformative potential, programmatic politics, left

## I. INTRODUCCIÓN

Durante décadas, Colombia fue un caso atípico en la política latinoamericana. La mayoría de los países ha contado con fuertes partidos de izquierda, que desde los noventa obtuvieron el poder nacional e impulsaron agendas redistributivas. Colombia, en cambio, estuvo gobernada por la derecha durante el giro regional a la izquierda y en las décadas precedentes se caracterizó por la debilidad extrema de los partidos de izquierda y por la derechización de la política y el electorado. Ambas cosas se encuentran asociadas al prolongado conflicto armado que vivió el país y ambas comenzaron a cambiar en los últimos años, especialmente en 2018.

El reciente acuerdo de paz entre el gobierno Santos y la guerrilla de las FARC-EP constituye el fundamento de esos cambios. Sin embargo, estos no fueron el simple producto de lo acordado, sino de un inesperado y complejo proceso de lucha por el contenido, la legitimidad y la implementación de la paz, que posibilitó una discusión entre izquierda y derecha inexistente en Colombia hasta entonces (Gutiérrez 2019).

Tras su anuncio en agosto de 2016, eran grandes las esperanzas de que el acuerdo de paz transformara la política. Las partes no solo acordaron un esquema de cese de la violencia, desarme y reintegración de los miembros de la guerrilla más vieja del continente. También acordaron que se llevarían a cabo cambios jurídicos de gran envergadura para lograr, entre otras cosas, la apertura política para partidos minoritarios y movimientos sociales; la descentralización de las decisiones sobre desarrollo; la puesta en marcha de políticas sociales con potencial distributivo, tales como la reforma rural integral; y el establecimiento de un sistema de justicia transicional para juzgar (con penas especiales) las graves violaciones de derechos humanos tanto de guerrilleros desmovilizados como de las fuerzas armadas y otros actores.

No obstante, las esperanzas de transformación se tornaron elusivas tras el resultado negativo del plebiscito sobre la paz de octubre de 2016<sup>1</sup>. La imposibilidad de lograr un acuerdo con la oposición para que aprobara un nuevo texto negociado y la decisión del gobierno de someter su aprobación al Congreso en diciembre de ese mismo año condujeron a que el nuevo acuerdo (llamado Acuerdo Definitivo de Paz, en adelante ADP) fuera acusado de falta de legitimidad y a que la discusión política se concentrara en si podía ser implementado o debía reformarse. En 2017, las tres ramas del poder promovieron, debatieron y decidieron reformas relacionadas con el ADP. Sin embargo, cuando estaba por agotarse el término para hacer uso del *fast-track* (noviembre de 2017), la mayoría de las reformas previstas por el ADP que implicaban cambios sustanciales, de carácter político o económico, no habían sido aprobadas y otras

<sup>1</sup> De acuerdo con Botero (2017) y Matanock y García-Sánchez (2017), el plebiscito de 2016 amplificó la división de las elites lideradas por el entonces presidente Juan Manuel Santos y aquellas aglomeradas alrededor del expresidente Álvaro Uribe Vélez, un declarado detractor del proceso de paz.

ni siquiera habían sido presentadas (Fajardo-Heyward 2018; Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC 2018a).

Al comenzar 2018, era claro que tanto la oposición abierta a las reformas relacionadas con la paz como su falta de impulso por parte de sus supuestos partidarios en el Ejecutivo y el Legislativo no solo no generaban costos, sino que podían ser beneficiosas políticamente. Con las elecciones para Congreso y presidente en ciernes, los congresistas dejaron de poner atención al tema, lo que hizo que muchas reformas se hundieran o no alcanzaran a ser aprobadas antes de la renovación del Congreso (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz 2018). Salvo contadas excepciones, el ADP no estuvo presente en la campaña para Congreso.

En cambio, la campaña presidencial giró fundamentalmente en torno a la paz, con los candidatos alineándose en dos orillas. A favor del acuerdo se encontraban De la Calle, ex jefe negociador del gobierno en La Habana y del Partido Liberal; Fajardo, candidato del partido de centro, Alianza Verde; y Petro, exguerrillero y curtido político de izquierda. En una posición opuesta estaban Vargas Lleras, ex vicepresidente en el segundo mandato de Santos y líder del partido Cambio Radical, y Duque, una figura de derecha joven y desconocida en política, pero apadrinada por Álvaro Uribe, el expresidente más popular y senador más votado de Colombia (El Tiempo 2018a). De ellos, Duque y Petro se disputaron la presidencia en la segunda vuelta, donde el primero triunfó convirtiéndose en el mandatario más votado de la historia colombiana.

La principal agenda defendida por Duque era la de una paz minimalista (Rodríguez 2017). Esta implicaría, por un lado, la desmovilización y reintegración de las tropas guerrilleras, pero un tratamiento punitivo más drástico de los jefes y uno especial de las fuerzas militares y terceros involucrados; y, por el otro, restricciones importantes a las reformas económicas y políticas acordadas en materia de desarrollo rural integral, sustitución de cultivos, participación en política de los jefes guerrilleros, entre otras.

Desde su posesión como presidente, en agosto de 2018, Duque ha intentado materializar la paz minimalista por medio de un amplio abanico de acciones políticas y jurídicas, que van desde el impulso de reformas en temas neurálgicos como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) hasta la adopción de políticas que limitan el alcance o incluso contradicen los objetivos del acuerdo, pasando por el recorte presupuestal y el cambio de funcionarios de alto nivel de las principales entidades encargadas de la implementación del ADP. Esto último no ocurrió exclusivamente en los asuntos de la paz. Tan pronto llegó al poder, el nuevo presidente se aseguró de que su gabinete y las entidades sujetas al gobierno quedaran a cargo de políticos del uribismo o tecnócratas provenientes

de los gremios económicos (Lewin y Ávila Cabrera 2018), que han tenido un papel protagónico en el mandato de Duque (Universidad de los Andes 2018)<sup>2</sup>.

A primera vista, ese panorama sugeriría que, en 2018, la implementación de la paz desfalleció. Sin embargo, la cuestión es más compleja. Durante las elecciones, al tiempo que Duque ganaba amplio apoyo electoral por su discurso anti-paz, Petro también lo hacía con un discurso abiertamente pro-paz, que enfatizaba el potencial distributivo de las reformas relacionadas con la paz y de otras más profundas. En primera vuelta, Petro sobrepasó a Fajardo, a pesar de que la facción mayoritaria del partido de izquierda, el Polo Democrático, apoyó a Fajardo y Petro compitió con un movimiento recién conformado. Los Verdes también defendían la paz como bandera central, pero sin insistir en sus componentes más robustos ni en políticas redistributivas más amplias.

Petro sorprendió a los analistas (Gómez 2018), pues ascendió rápidamente en las encuestas y logró ser no solo el primer candidato de izquierda en pasar a la segunda vuelta, sino también el más votado en la historia del país. El resultado de Petro tuvo como fundamento una variada coalición de partidos minoritarios de izquierda y organizaciones sociales de base, provenientes, en buena medida, de regiones afectadas por el conflicto (El País 2018b). A pesar del aumento significativo de la violencia selectiva contra líderes sociales y excombatientes que siguió al triunfo electoral de la derecha, los movimientos y colectivos han continuado la lucha por la implementación de las facetas más transformadoras del ADP en distintas regiones del país (Esquivia 2019; Orozco 2019).

Así pues, una mirada más detallada sugiere que, en 2018, la principal discusión política versó sobre la interpretación e implementación del ADP y, en ella, emergieron con nitidez dos bandos políticos: aquel que promueve una implementación total del acuerdo, que implica componentes transformadores y distributivos; y aquel que defiende una implementación minimalista y perpetuadora del *statu quo*. El ADP parece haber permitido el surgimiento de una contienda programática entre izquierda y derecha, antes inexistente en el país.

De otra parte, para Duque no ha sido fácil materializar su agenda en el Legislativo. Un 49 % de los nuevos congresistas se declararon alineados al gobierno entrante, un 16 % en oposición y un 35 % como independientes (35 %)<sup>3</sup>. Esa dispersión de fuerzas ha implicado una relación volátil, que no pocas veces retrasó (incluso bloqueó) la agenda presidencial. Al inicio de su mandato, Duque radicó cuarenta y seis proyectos normativos (entre reformas constitucionales y legales), de los cuales solo siete obtuvieron el aval del Legislativo y diecinueve

<sup>2</sup> Si bien Duque cumplió con unos mínimos de género (ocho de los dieciséis ministerios son dirigidos por mujeres), no hizo ningún esfuerzo por conformar un gabinete plural. Todos los ministros pertenecen al corazón del uribismo o son cercanos al empresariado.

<sup>3</sup> Los partidos gobiernistas son Centro Democrático, Mira, Conservador, Opción Ciudadana, Colombia Justa Libres, ASI, la U. En la oposición están FARC, Colombia Humana, MAIS, Decentes, Verdes y Polo. Los independientes son Cambio Radical y Partido Liberal (Misión de Observación Electoral 2018a, 2018b).

fueron hundidos por falta de impulso (Congreso Visible 2019). Los partidos independientes zanjaron la discusión de variados temas tanto a favor del gobierno —por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo (Sáenz 2019), la Ley de Financiamiento<sup>4</sup> (Revista Semana 2018a) y la moción de censura al ministro de Hacienda (Arboleda Zárate 2018)<sup>5</sup>— como en contra —en varias reformas sustantivas al ADP—.

Asimismo, durante su primer semestre como gobernante, Duque sufrió un marcado descenso en su popularidad, que pasó de 53,8 % en septiembre a 27,2 % en noviembre (Blu Radio 2018). En efecto, 2018 fue un año convulsionado no solo por la paz sino también por temas complejos como la situación venezolana, la crisis migratoria y la ausencia de una política estatal para enfrentarla (Rodríguez 2018); la presión ciudadana a favor de reformas contra la corrupción<sup>6</sup>; y la movilización estudiantil que demandaba mayor financiación a la educación pública.<sup>7</sup>

Por su protagonismo en el escenario público, aquí nos concentramos en la disputa interpretativa por el contenido de la paz, que definirá el devenir de la política colombiana en años siguientes. En la primera parte resumimos los antecedentes tanto históricos como recientes de la coyuntura, que muestran la debilidad perenne de la izquierda y el fortalecimiento de la derecha en las últimas décadas, así como las reformas transformadoras que el ADP previó. La segunda y tercera partes describen, respectivamente, las interpretaciones minimalista y transformadora del ADP que dominaron la escena política en 2018, aunque con niveles muy desiguales de poder. La cuarta parte ofrece conclusiones.

<sup>4</sup> Con esa ley, Duque buscaba suplir el déficit fiscal de catorce billones de pesos de 2019, para lo cual planteó alivianar la carga tributaria a las empresas y ampliar la base tributaria de la canasta familiar. Al final, el Congreso mantuvo las primeras medidas y descartó la segunda por su poca popularidad. De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda, la ley solo recaudará 7,1 billones, por lo que el gobierno tendría que tramitar otra reforma tributaria este año para superar el desfinanciamiento (Celedón 2018).

<sup>5</sup> Congresistas de la oposición presentaron moción de censura contra el ministro Carrasquilla porque, cuando lideraba la misma cartera en el segundo gobierno Uribe, diseñó unos bonos de agua que endeudaron a ciento diecisiete municipios por diecinueve años y fueron ejecutados por grupos financieros con quienes él tenía relaciones comerciales. El Senado decidió no tramitar la moción, pero la Cámara sí lo hizo, aunque al final la desechó gracias al voto de los Liberales.

<sup>6</sup> Los Verdes promovieron una consulta popular nacional que buscaba el apoyo ciudadano para implementar siete medidas contra la corrupción, incluyendo la reducción del salario de congresistas y altos funcionarios, la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos públicos y el límite de tres períodos consecutivos en cargos de elección popular. En agosto, más de once millones de votantes respaldaron esos cambios, pero la consulta no tuvo efectos jurídicos, pues le faltó medio millón de votos para superar el umbral constitucional. Sus promotores radicaron las reformas ante el Congreso para su aprobación, pero la mayoría no contó con el aval de los partidos tradicionales. A diciembre de 2018, dos proyectos estaban hundidos y los otros cinco avanzaban a paso lento y en medio de mayorías apretadas.

<sup>7</sup> En el segundo semestre de 2018, los estudiantes lideraron siete marchas en las que demandaron 18,2 billones de pesos para evitar el cierre definitivo de las universidades públicas, en especial, las regionales. Tras intensas negociaciones, el gobierno y el movimiento estudiantil pactaron que, en los próximos cuatro años, se destinarán 4,5 billones de pesos para el funcionamiento y entre tres y cuatro puntos por encima del IPC para la base presupuestal de las universidades públicas.

## II. ANTECEDENTES

El surgimiento del conflicto armado se relaciona con la estrechez del sistema político colombiano (Chernick 1996; Fajardo 2018; Orjuela 2000). Muchos militantes de izquierda formaron o adhirieron a grupos guerrilleros en los años sesenta y setenta, alegando que el bipartidismo fabricado por el pacto de alternancia en el poder de liberales y conservadores (el Frente Nacional, vigente entre 1958 y 1974) los excluía de la competencia política (Bejarano & Segura 1996). La opción armada y extra-institucional hizo difícil que hubiera partidos fuertes de izquierda. Quienes podrían haberlos construido estaban luchando o divididos en torno a si debían relacionarse con los grupos guerrilleros. Además, los partidos que lograron construirse después del Frente Nacional, en especial luego de la Constitución de 1991, fueron estigmatizados y sus militantes blanco de violencia sistemática.

El ejemplo más claro es el exterminio de los más de cuatro mil militantes de la Unión Patriótica, un partido que la guerrilla FARC-EP formó en los ochenta para probar la vía electoral en el marco de unas negociaciones de paz (Cepeda 2006; Gómez-Suárez 2013; Centro Nacional de Memoria Histórica 2018). Los partidos de izquierda formados por otros grupos guerrilleros desmovilizados (como el M-19) o que no se relacionaban con los grupos guerrilleros (como el MOIR) también fueron con frecuencia acusados de insurgentes, lo cual condujo a persecuciones y violencias, así como a bajos niveles de apoyo electoral (Pizarro Leongómez 2011, Arévalo 2013). Las difíciles circunstancias en las que la izquierda intentaba competir en política también facilitaron fraccionamientos internos, que la debilitaban aún más.

Bajo la competencia bipartidista liberal-conservadora, las diferencias ideológicas entre partidos se desdibujaron progresivamente, hasta el punto de que, en los años noventa, a los dos partidos se les acusaba de ser la misma cosa (Gutiérrez 2007). Esa cosa se fue ubicando cada vez más cómodamente en el espectro político de la derecha, por varias razones: la ausencia de una izquierda fuerte, el auge del neoliberalismo, el surgimiento de nuevos partidos de derecha tras la Constitución de 1991 y el éxito de una agenda de seguridad cada vez más dura contra la insurgencia.

A fines de los noventa, la guerra contrainsurgente se vio enormemente fortalecida por el Plan Colombia, a través del cual el gobierno estadounidense ofreció cuantiosos recursos económicos y de capacitación a las fuerzas armadas para enfrentar el conflicto y el narcotráfico (Rojas 2013). A comienzos del 2000, la guerrilla de las FARC-EP, para entonces debilitada, accedió a entablar negociaciones de paz con el gobierno de Pastrana. Las negociaciones fracasaron y condujeron a un gran repudio social de la guerrilla, pues se percibía que había utilizado la negociación para reorganizarse (Caraballo Acuña 2011).

Desde entonces, empezó a tener notoria popularidad el discurso que defendía acabar con la guerrilla por la fuerza. Este permitió a Álvaro Uribe ganar

ampliamente las elecciones presidenciales de 2002, desarrollar la prometida política de seguridad, debilitar militarmente a las guerrillas —en muchos casos, incurriendo en violaciones graves de derechos humanos— y mantener un fuerte apoyo popular a lo largo de su mandato (2002-2010) (Dugas 2003; Leal 2006; López de la Roche 2014).

Aunque había ejercido un rol protagónico en la agenda de seguridad de Uribe y fue elegido principalmente por esa razón, el presidente Santos (2010-2018) cambió radicalmente los términos del juego (Santos 2019), lo que le costó la acérrima oposición de Uribe. Al inicio de su mandato, Santos anunció que había comenzado negociaciones secretas de paz con las FARC-EP e hizo pública una ambiciosa agenda que las partes habían acordado discutir en La Habana, Cuba. Al cabo de cuatro años de intensas negociaciones, en agosto de 2016, las partes anunciaron que habían alcanzado un acuerdo e hicieron público el documento de más de trescientas páginas. El texto sentaba las bases para llevar a cabo cambios importantes en el reparto del poder y la riqueza del país.

El acuerdo fue fruto de un arduo ejercicio de aproximación y moderación de posiciones antagónicas. Al inicio del proceso, los delegados de las FARC-EP proponían una reforma profunda a la distribución de la tierra y al sistema político, que contrastaba con la defensa casi irrestricta del *statu quo* por el gobierno (Reyes 2013; Bermúdez 2018; Jaramillo 2018; Saffon en prensa). El resultado de la negociación fue una combinación de medidas que busca enfrentar las atrocidades causadas por la guerra con mecanismos estructurales para enfrentar las injusticias previas que permitieron su surgimiento o continuidad. Estos últimos no proponen modificar radicalmente los cimientos del modelo económico ni del sistema político, pero sí disponen reformas distributivas importantes.

Así, el punto 1 del acuerdo, dedicado a la reforma rural integral, se aleja del ánimo de la guerrilla de limitar la concentración privada de la tierra y busca más bien garantizar el acceso a tierras baldías y la formalización de la propiedad al campesinado, ofrecer bienes públicos en áreas rurales y abrir espacios participativos para la planeación local. Para ello, el ADP prevé un Fondo de Tierras para distribuir tres millones de hectáreas a campesinos sin tierra y formalizar los títulos de propiedad de otro siete millones; dieciséis Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que resolverán asuntos de provisión de servicios sociales, uso y explotación del suelo, y reconciliación en ciento setenta municipios golpeados por el conflicto y la pobreza; una Jurisdicción Agraria para zanjar disputas por la tierra; y un catastro completo de la tierra (que jamás se ha hecho).

El punto 2, sobre apertura política, tiene como propósitos garantizar la presencia de voces plurales en la política nacional y local, especialmente de la oposición y de excombatientes; reformar el sistema electoral con miras a su transparencia, independencia y eficacia; y promover la participación ciudadana. Para ello, las partes convinieron que, una vez entregaran las armas, las FARC-EP se convertirían



en un partido, que contaría con financiación y asistencia técnica del Estado, así como con cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara, entre 2018 y 2026. Adicionalmente, el Congreso adoptaría reformas al sistema electoral y sobre participación ciudadana y protesta social, un estatuto de la oposición para garantizar igualdad de oportunidades en la deliberación y una circunscripción especial para la paz, consistente en dieciséis asientos en la Cámara para las regiones más golpeadas por el conflicto y la pobreza, entre 2018 y 2026.

El acuerdo también crea medidas para reformar la política de lucha contra las drogas —entre otras, el remplazo de la política de fumigación por la sustitución voluntaria de cultivos—, garantizar la entrega de armas y la reincorporación de excombatientes, monitorear el cumplimiento de lo pactado y satisfacer los derechos de las víctimas —con la creación de, por ejemplo, una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), encargada del juzgamiento de guerrilleros, miembros de la fuerza pública y civiles que hayan cometido atrocidades, quienes pueden recibir condenas reducidas si colaboran con la verdad y la reparación—.

Dado que muchas de las medidas pactadas requerirían reformas legales y constitucionales, el acuerdo también previó el procedimiento especial de aprobación llamado *fast-track*. Este podría ser empleado durante un año después de ratificado el ADP (hasta noviembre de 2017) para reducir sustancialmente los tiempos de deliberación legislativa, garantizar que el gobierno tuviera iniciativa exclusiva de las propuestas normativas y control de las modificaciones que surgieran en el Congreso, y establecer la revisión previa de todos los proyectos aprobados por la Corte Constitucional. Además, el presidente contaría con facultades extraordinarias para adoptar, a través de decreto-ley, propuestas urgentes que no necesitaran aprobación parlamentaria.

Ahora bien, las partes condicionaron la implementación del acuerdo a su ratificación popular. Esa apuesta fracasó, pues el plebiscito convocado en octubre de 2016 arrojó un resultado negativo, con un margen muy estrecho y altos niveles de abstención. El gobierno intentó resolver la situación recogiendo las objeciones de la oposición al texto y volviendo a negociarlo con las FARC-EP en las semanas siguientes. A pesar de que el nuevo texto logró cambios importantes en la gran mayoría de objeciones —salvo en la exigencia de que los cabecillas de la guerrilla no participaran en política mientras tuvieran en su contra casos abiertos por crímenes atroces—, la oposición se negó a admitir el nuevo texto. Temiendo el quiebre del cese al fuego, el gobierno optó por someter la ratificación del ADP al Congreso, lo cual fue declarado válido por la Corte Constitucional y permitió la activación del *fast-track* (Sentencia C-699 de 2016). Aunque el acuerdo renegociado recibió el respaldo de una amplia alianza de fuerzas políticas<sup>8</sup>, la oposición calificó el procedimiento de ratificación como un “robo de la voluntad popular” (El Tiempo 2017).

<sup>8</sup> El ADP recibió amplias votaciones por parte de congresistas pertenecientes a partidos tradicionales, de centro e izquierda. Sin embargo, los partidos de derecha más extrema (el Centro Democrático, liderado por Álvaro Uribe, y el Partido Conservador) se abstuvieron de votar en señal de rechazo (Semana 2016a, 2016b).



### III. DE SANTOS A DUQUE: AUGE DE LA PAZ MINIMALISTA

Lo anterior condujo a que, durante el final del mandato de Santos, la oposición erigiera como principal bandera política el carácter ilegítimo y la consecuente necesidad de reformar el ADP, y a que el gobierno y su coalición se sintieran arrinconados y evitaran promover activamente su implementación.

Durante el 2017, el *fast-track* produjo muchos menos resultados de los esperados (Fajardo-Heyward 2018). El gobierno se abstuvo de presentar reformas importantes como la creación de jueces agrarios o la regulación de la protesta social. Salvo el estatuto de la oposición, ninguna de las reformas presentadas previstas en los puntos 1 y 2 del ADP recibieron aprobación del Congreso antes del vencimiento del *fast-track* y solo una de ellas —la Ley de innovación agropecuaria— obtuvo el aval legislativo después<sup>9</sup>. Aunque Santos promovió algunas reformas importantes a través de decreto-ley<sup>10</sup>, muchas cruciales se quedaron en promesas.

Durante el primer semestre de 2018, en pleno contexto electoral, los partidos manifestaron aún menos interés en respaldar la implementación del ADP. Por ello, fueron archivados el proyecto de catastro multipropósito y varios que insistían en la creación de las dieciséis curules de paz. Hasta el presidente Santos se alejó de las promesas transformadoras del acuerdo cuando, en la posesión del nuevo Congreso en julio, radicó una reforma a la ley de tierras que contradecía los fines de la reforma rural del ADP y no fue consultada con comunidades étnicas ni campesinas<sup>11</sup>.

A nivel local, aunque Santos (2018) afirmaba que, “a pesar de los problemas, la implementación de la paz va viento en popa”, los avances eran lentos. En agosto, cuando finalizó el período presidencial, el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018) —designado por el ADP para monitorear su cumplimiento— registró que los niveles más bajos de implementación se relacionaban con la reforma rural integral y la apertura política, con 50 y 57 % de acciones no iniciadas, respectivamente. Por su parte, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (2018b) —creada por el ADP y compuesta por las organizaciones académicas CINEP-PPP y CERAC— reportó que solo treinta y tres de los ciento setenta municipios seleccionados para el proceso participativo de los PDET habían aprobado planes y solo dos de las

<sup>9</sup> En cuanto a la reforma política, el proyecto presentado por Santos con base en las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral Especial fue distorsionado por los partidos mayoritarios, al punto que la Misión pidió públicamente su archivo (Misión Electoral Especial 2017). Además, la creación de dieciséis curules reservadas para territorios afectados por el conflicto y la pobreza fue rechazada en medio de una álgida controversia sobre el conteo de votos de congresistas que estaban siendo investigados penalmente.

<sup>10</sup> La creación del Fondo de Tierras; los planes de electrificación y vivienda rurales, y educación en zonas de conflicto; la regulación de la participación ciudadana en los PDET; y el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

<sup>11</sup> La reforma permitía entregar tierras baldías a empresarios y sanear apropiaciones indebidas (Verdad Abierta 2018a).

dieciséis regiones habían culminado el proceso, aunque el cronograma preveía su finalización para mayo de 2018.

Entre tanto, bajo el liderazgo de Uribe y su partido Centro Democrático (CD), el bloque antipaz inventó a Iván Duque como candidato presidencial, quien, en pocos meses —con la conservadora Marta Lucía Ramírez, que había liderado la campaña contra el plebiscito como fórmula vicepresidencial— pasó de ser un desconocido al presidente más votado de la historia.

La campaña duquista insistía en que no estaba en contra sino a favor de la paz, pero que era preciso redefinirla<sup>12</sup>. De ese modo, Duque abrió la posibilidad de desmembrar el ADP en sus componentes retributivo y transformador, defendiendo parcialmente el primero y atacando activamente el segundo. Ante esa opción, muchos miembros de la coalición santista, que habían apoyado la paz robusta cuando su integralidad era entendida como la única posibilidad, se declararon partidarios de Duque, lo cual les permitió a un mismo tiempo defender el *statu quo* y continuar afirmando ser propaz (El Espectador 2018; El Tiempo 2018b).

Desde el ascenso de Duque, la coalición de derecha ha promovido con ahínco la versión minimalista de la paz. Entre sus objetivos se encuentran: lograr procesos judiciales y condenas más exigentes (sin derecho a hacer política) contra los exmiembros de las FARC-EP; evitar que la fuerza pública, empresarios y otros terceros involucrados en atrocidades sean juzgados en igualdad de condiciones que la exguerrilla; garantizar que los negocios agroindustriales no encuentren obstáculos en la reforma rural integral; y reabrir la posibilidad de fumigar cultivos ilícitos. Para alcanzarlos, Duque y su partido han recurrido a distintas acciones políticas y jurídicas.

Así, Duque designó en la dirección de entidades públicas claves para la construcción de la paz —como el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad de Restitución de Tierras— a personas abiertamente opositoras del ADP, cuya idoneidad profesional y ética ha sido cuestionada en varios casos<sup>13</sup>. Adicionalmente, Duque asignó a las instituciones encargadas de atender víctimas muchos menos recursos de los que habían solicitado para su funcionamiento en 2019 (Congreso de la República de Colombia 2019).

Además, Duque criticó abiertamente a la JEP, entre otras cosas, por el supuesto sesgo de sus integrantes a favor de los exguerrilleros. El ejemplo más importante es el caso de *Jesús Santrich*, quien en marzo de 2018 fue elegido para ocupar

<sup>12</sup> Ver Duque & Ramírez (2018). En la segunda vuelta, Duque centró su discurso en la crisis venezolana y la lucha contra la corrupción, al tiempo que morigeró sus críticas al proceso de paz (El País 2018a).

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el departamento de Urabá, Duque designó como directora de la URT a Dayra Hernández, quien habría actuado como representante de grupos empresariales asociados al despojo de tierras (Verdad Abierta 2018a). Debido a la presión de la sociedad civil, Duque tuvo que retirar el nombramiento de dos candidatos a la dirección del Centro de Memoria, aunque persistió en la designación de su tercera opción (Darío Acevedo), quien es cuestionado por su postura negacionista del conflicto (Bolaños 2018; El Espectador-Colombia 2020 2018; Revista Semana 2019a).

una de las curules del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) —creado por la antigua guerrilla—, pero en abril fue capturado por la justicia ordinaria para efectos de extradición a Estados Unidos por estar acusado de narcotráfico, lo cual le impidió posesionarse como congresista. Bajo las críticas constantes del gobierno Duque y del fiscal—afín al gobierno—, el caso fue analizado por la JEP para determinar si los hechos de los que se lo acusaban habían sucedido tras la firma del acuerdo, único supuesto bajo el cual podría proceder la extradición<sup>14</sup>. En 2019, la JEP decidió que no existían pruebas suficientes, por lo que *Santrich* debería ser liberado, lo cual desató una crisis política trascendental<sup>15</sup>.

De otra parte, Duque impulsó reformas profundas al ADP ante el Congreso. Las propuestas incluyeron serias restricciones en el acceso a información de seguridad nacional con fines de verdad<sup>16</sup>; la desvinculación absoluta del narcotráfico de los delitos políticos<sup>17</sup>; la exclusión de la jurisdicción de la JEP de delitos sexuales contra la infancia<sup>18</sup>; y la reestructuración de ese tribunal con la creación de salas alternas dedicadas exclusivamente al juzgamiento de las fuerzas armadas<sup>19</sup>. Esta última propuesta fue la más controversial. El CD la promovió en septiembre de 2018, a pesar de que los magistrados de la JEP ya habían sido elegidos y estaban ejerciendo labores desde inicios del año, incluyendo casos abiertos contra miembros de las fuerzas armadas.

#### IV. ENTRE LA PAZ MINIMALISTA Y LA PAZ TRANSFORMADORA: LA EMERGENCIA DE LA POLÍTICA PROGRAMÁTICA

Así como Duque usó su postura frente al ADP como eje central de su campaña, los demás candidatos también lo hicieron, muchos defendiendo la importancia de su cumplimiento. A diferencia del resto de candidatos propaz, Petro y su fórmula vicepresidencial Ángela Robledo —exrepresentante a la Cámara por los Verdes— propusieron un programa que enfatizaba el potencial transformador del ADP e incluía reformas estructurales adicionales como la transformación del

<sup>14</sup> Por reforma constitucional de 2017, los excombatientes acusados de hechos ocurridos antes de la firma del ADP gozan de la garantía de no extradición, pero aquellos que cometan delitos después pueden ser extraditados si la Corte Suprema de Justicia lo aprueba.

<sup>15</sup> El fiscal renunció tras la decisión y Duque amenazó con declarar un estado de conmoción interior para extraditar al exguerrillero. Cuando *Santrich* salía del centro penitenciario, la Fiscalía volvió a arrestarlo alegando tener nuevas pruebas, pero la Corte Suprema ordenó su liberación. *Santrich* se posesionó en el Congreso, en medio de una fuerte oposición (Revista Semana 2019c), aunque semanas después salió de su esquema de seguridad y dejó de responder a las citaciones de la Corte Suprema y la JEP. A la fecha, se desconoce su ubicación.

<sup>16</sup> Proyecto de Acto Legislativo 87/18 Cámara.

<sup>17</sup> El ADP previó que el narcotráfico sería entendido conexo al delito político, y por tanto amnistiado, si había sido usado para financiar la guerra. Antes de terminar la legislatura, el Congreso aprobó la reforma constitucional, que fue firmada por Duque en agosto del 2019.

<sup>18</sup> Proyecto de Acto Legislativo 20/18 Senado.

<sup>19</sup> Proyecto de Acto Legislativo 23/18 Senado.

latifundio improductivo y modificaciones al modelo extractivista y ambiental (Duarte 2018b).

Como el Polo Democrático (el partido de izquierda más consolidado) se unió a la Alianza Verde para promover la candidatura de Fajardo y su discurso antipolarización, Petro se postuló con la coalición Colombia Humana —un movimiento que surgió en 2011 y fue la plataforma durante su alcaldía en Bogotá— y MAIS —un partido indígena—. Petro fue apoyado activamente por una coalición de partidos, movimientos y colectivos de base (Agencia Prensa Rural 2018), muchos de los cuales habían surgido o establecido alianzas a raíz de las promesas del ADP.

En segunda vuelta, los votos de centro se repartieron entre Duque (más de diez millones equivalentes al 54 %) y Petro (alrededor de ocho millones correspondientes al 42 %) (Misión de Observación Electoral 2018c). Una mirada detallada de las dinámicas geográficas sugiere que la Colombia periférica —con altos niveles de conflicto y pobreza— tendió a votar por Petro, mientras que la más integrada tendió a apoyar a Duque (Ávila 2018). Aunque había sido respaldado por la izquierda, Fajardo se negó a apoyar a Petro e incluso sugirió su apoyo al voto en blanco. Solo a dos semanas de la contienda, una parte de los Verdes se animó a respaldar a Petro, alegando que la paz era lo más importante (El Espectador 2018a), pero ese apoyo tardó que no logró detener el movimiento del voto en blanco que ellos habían promovido.

Bajo el gobierno de Duque, en varias ocasiones, petristas, izquierda y centro se han unido en torno a la implementación del ADP y en varias han sido exitosos. Por ejemplo, la crítica pública de los nombramientos hechos por Duque bloqueó la designación de dos personas cuestionadas como directores del Centro de Memoria Histórica, mientras que la falta de apoyo de esa coalición —resultante del cabildeo de organizaciones sociales— obligó al CD a retirar el proyecto que limitaba el acceso a información de seguridad nacional y el que excluía de la jurisdicción de la JEP los delitos sexuales contra menores.

Sin embargo, frente a la reforma que pretendía crear salas nuevas para militares en la JEP, la izquierda y los Verdes mostraron desacuerdos. Ni la coalición duquista ni la alianza propaz tenían aseguradas las mayorías para promover o archivar de plano la reforma. En octubre, los Liberales propusieron consensuar con los duquistas una reforma que eliminara los elementos más problemáticos del proyecto y a la vez permitiera algunas reformas a la JEP, como el nombramiento de más magistrados, en lugar de la creación de salas alternas para Fuerza Pública. El propósito era remediar el alegado déficit de legitimidad del ADP y evitar que los duquistas continuaran indefinidamente promoviendo reformas (Revista Semana 2018). De ahí surgió un pacto político que sellaron todos los partidos, excepto el Polo Democrático y la FARC, para quienes no existía ningún mecanismo que permitiera hacerlo exigible al partido gobernante. Su escepticismo se vio confirmado por las declaraciones de Uribe, quien justo después de firmarlo afirmó que el pacto no cambiaría su opinión

sobre la JEP ni le impediría presentar otras reformas al acuerdo (Jerez 2018). En poco tiempo, el pacto se disolvió ante el incremento de las críticas al proceso de paz por el CD. La propuesta normativa fue archivada por falta de impulso<sup>20</sup>.

Más allá de las coaliciones en el Congreso, las organizaciones de base que defienden la paz transformadora han continuado su lucha por la implementación del ADP tanto ante las instituciones del Estado como en las calles. Actuando como sujetos políticos sin intermediarios, los movimientos han participado con propuestas en las discusiones oficiales que les afectan. Por ejemplo, en diciembre de 2018, por primera vez en la historia, el movimiento campesino elaboró una propuesta de programas especiales a su favor, que llamó “Pacto por la equidad rural y el bienestar de la población campesina” y presentó al gobierno para que fuera incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) (Duarte 2018a; Güiza Gómez & Torres 2018). Igualmente, a comienzos del 2019, las organizaciones campesinas y étnicas de la región suroccidental impulsaron una de las movilizaciones más grandes y largas de los últimos años, que exigía al gobierno garantizar el cumplimiento de los puntos 1 y 2 del ADP, el desarrollo de las políticas agraria y ambiental, y la prestación de bienes públicos en sus territorios.

La gran capacidad que los movimientos por la paz han demostrado para unirse y resistir los embates al ADP son particularmente notables, dado el grave contexto de violencia. Durante 2018, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d) registró el asesinato de cincuenta y cuatro excombatientes —en comparación con treinta y uno desde la firma del ADP y hasta diciembre de 2017—. Según Garzón y Silva (2019), los homicidios de líderes sociales se duplicaron —pasando de setenta y tres en 2017 a ciento cuarenta y uno en 2018— y aumentaron las víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento —en 48 % y 93 %, respectivamente—. La violencia se agravó marcadamente desde que Duque asumió el poder. En el segundo semestre de 2018 y lo que va de 2019, los homicidios contra líderes sociales aumentaron en un 37 % en comparación a los cometidos entre agosto de 2017 y abril de 2018 (Semana 2019).

Los estudios muestran que los asesinatos tienen como blanco los procesos organizativos locales que promueven la agenda transformadora de la paz, tales como la restitución de tierras y la sustitución de cultivos ilícitos, en zonas que antes controlaba la guerrilla y eran codiciadas por otros grupos armados (Comisión Colombiana de Juristas et al. 2018; Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras 2018). Así, la nueva ola de violencia parece tener como propósito evitar que la distribución de poder a nivel local cambie a través de la implementación de la paz (Saffon en prensa).

<sup>20</sup> En 2019, el CD volvió a presentar las reformas que no pudo impulsar en 2018.

El fracaso del Estado colombiano para enfrentar esta violencia parece explicarse más por falta de voluntad política que de capacidad institucional (Saffon en prensa). Mientras que Santos intentaba negar que la violencia era sistemática y obedecía a patrones de persecución, Duque ha estigmatizado abiertamente la movilización social —como lo hizo el ministro de Defensa cuando declaró que actores armados ilegales la financiaban (Verdad Abierta 2018b)—, lo cual ha incrementado los riesgos para líderes sociales (Güiza 2019).

A pesar de esos riesgos inmensos, durante 2018, se perfiló con nitidez una tendencia política y popular a defender el potencial transformador de la paz y promover con ello una agenda distributiva de izquierda, que nunca había tenido tanta fuerza en Colombia. En buena medida, esa tendencia emergió como reacción a la apuesta que las elites hicieron en la campaña electoral por volver la paz minimalista. La apuesta aún va ganando el pulso político, pues Duque triunfó y tiene un apoyo importante en el Congreso, con lo cual muchos de los componentes transformadores del ADP siguen sin ser implementados y hay reformas en su contra que posiblemente serán aprobadas. Más preocupante aún, esa apuesta parece estar tomando ventaja de la violencia que arrecia contra quienes promueven la paz transformadora, ante la mirada impotente o complaciente del gobierno y las elites.

Sorprendentemente, con la violencia arreciando en su contra, los colectivos que promueven la paz transformadora no han renunciado a su agenda. Este interés empecinado en que cambie la distribución del poder, aunado a las coaliciones propaz en el Congreso y a los aliados inesperados que parecen estar ganando por la radicalización de Duque contra la paz, pueden tener efectos debilitadores de la derecha y fortalecedores de la izquierda en los próximos años.

## V. CONCLUSIÓN

En 2018, la paz adquirió una connotación minimalista con el ascenso de la derecha al poder y sus intentos de construir un muro contra las aspiraciones transformadoras del ADP. Al mismo tiempo, la paz transformadora adquirió protagonismo, con la amplia y diversa coalición de partidos y colectivos que respaldaron la candidatura de Petro. Por ello, a pesar de las grandes asimetrías de poder y de la poderosa influencia que la violencia aún ejerce, el ADP parece estar logrando en Colombia lo que ningún otro acontecimiento, ni siquiera la Constitución de 1991, había alcanzado: que la discusión política sea entre visiones programáticas de izquierda y derecha.

La lucha por la interpretación y la implementación del ADP indica que una sección importante de la sociedad entiende el acuerdo no solo como un mecanismo para dejar atrás la violencia guerrillera, sino también como una poderosa oportunidad para impulsar una agenda de izquierda. Quizás por eso mismo, las elites se oponen cada vez más abiertamente a la promoción de las reformas transformadoras del ADP y defienden una interpretación minimalista.

Quizás también por eso los esfuerzos del gobierno por frenar los asesinatos de líderes sociales que buscan la transformación han sido tan poco vigorosos y eficaces<sup>21</sup>.

La discusión sobre la paz reanimó discusiones programáticas más amplias sobre el sistema económico y político del país, lo cual era una deuda de la democracia colombiana, que había estado atrapada en los debates binomiales de paz y guerra. Para algunos analistas, el antagonismo político es un mal síntoma, pues la democracia estaría amenazada por la polarización y por potenciales populismos de derecha e izquierda (Torrado 2018). Por el contrario, para nosotras, dicho antagonismo emite señales esperanzadoras de que el maridaje nocivo entre política y conflicto comienza a disolverse y la discusión política empieza a centrarse en agendas programáticas e identidades ideológicas claramente diferenciables entre sí.

Como lo ha resaltado Gutiérrez (2019), dichas agendas e identidades no están conduciendo necesariamente a un escenario de polarización. Si bien la derecha duquista ha tendido a radicalizarse, también ha enfrentado por ello fracasos políticos serios y su popularidad ha descendido drásticamente. En cambio, quienes defienden la paz han demostrado ser capaces no solo de hacer y mantener coaliciones amplias, sino también de moderar su discurso, siendo el caso más notable el del partido FARC, que resalta por su institucionalismo y su capacidad de crítica a los guerrilleros reticentes a desmovilizarse.

Sin embargo, el mayor obstáculo que enfrentan estas señales esperanzadoras para conducir a un cambio profundo en la política colombiana es el uso de la violencia como una herramienta frecuente para aniquilar al adversario. Sin que esto cambie, es muy difícil que la política programática remplace por fin la democracia violenta en la que el país ha estado sumergido por más de 50 años.

## REFERENCIAS

- Agencia Prensa Rural. 2018, 11 de junio. “Comunidades rurales de todo el país apoyan a Gustavo Petro en la segunda vuelta”. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://www.youtube.com/watch?v=jhqpLsc7tBI>
- Arboleda Zárate, Lorena. 2018, 24 de octubre. “Reunión liberal para salvar a Carrasquilla de moción de censura”. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/reunion-liberal-para-salvar-carrasquilla-de-mocion-de-censura-articulo-819619>

<sup>21</sup> Mientras terminamos de escribir estas páginas, explota en Colombia un nuevo escándalo (hecho público por *The New York Times*) relacionado con las órdenes que altos mandos de las fuerzas militares dieron para aumentar el número de bajas en combate, lo cual generó, en el pasado, incentivos poderosos para dar muerte a civiles y hacerlos pasar como muertos en combate (conocidos comúnmente como “falsos positivos”) y que podría estar siendo utilizado en tiempos recientes para asesinar selectivamente a líderes sociales (Casey 2019).



- Arévalo, Julián, Angarita Tovar, Gabriela y Jiménez Hernández, Wilber. 2013. "Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos políticos en Colombia, 1986-2013". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 58 (218): 233-269.
- Ávila Cabrera, Adelaida. 2018, 23 de junio. "La segunda vuelta no volteó los resultados en los municipios del posconflicto". Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://lasillavacia.com/la-segunda-vuelta-no-volteo-los-resultados-en-los-municipios-del-posconflicto-66744>
- Bejarano, Ana María. 1996. *El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional*. Bogotá: CINEP.
- Bermúdez Liévano, Andrés (Ed.). 2018. "Los debates de La Habana: una mirada desde adentro". Bogotá: IFIT
- Blu Radio 2018, 16 de noviembre. "De 53.8 % a 27.2 %: aprobación de gestión de Duque se desploma, según encuesta Invamer". Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://www.bluradio.com/nacion/de-538-al-272-aprobacion-de-gestion-de-duque-se-desploma-segun-encuesta-invamer-196905-ie172>
- Bolaños, Edinson. 2018, 7 de diciembre. "Renunció Vicente Torrijos a la dirección del Centro Nacional de Memoria Histórica". Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/renuncio-vicente-torrijos-la-direccion-del-centro-nacional-de-memoria-historica-articulo-857453>
- Botero, Sandra. 2017. "El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia". *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 369-388.
- C-699 del 2016. (Corte Constitucional de Colombia de diciembre del 2016).
- Caraballo Acuña, Juan Carlos. 2011. "Negociaciones en San Vicente del Caguán: las bases de un proceso de oficialización". En *Lecciones para la paz negociada. Retrospectiva histórica en Colombia*, editado por Fernando Sarmiento Santander. Bogotá: CINEP/PPP, 163-180.
- Casey, Nicholas. 2019, 18 de mayo. "Colombia Army's New Kill Orders Send Chills Down Ranks". Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://www.nytimes.com/2019/05/18/world/america/colombian-army-killings.html>
- Celedón, Nohora. 2018. "Con la tributaria, Duque cumple promesas y deja pendientes". Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://lasillavacia.com/con-la-tributaria-duque-cumple-promesas-y-deja-pendientes-69390>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2018. "Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica (1984-2002)". Bogotá.
- Cepeda, Iván. 2006. "Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia". *Historias de América* 2 (1): 101-112.
- Chernick, Marc. 1996. "Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia". *Colombia Internacional* 36: 4-8.
- Comisión Colombiana de Juristas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Verdad Abierta, Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, Programa Somos Defensores, CINEP/PPP, ... Confederación Acción Comunal. 2018. "¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el posacuerdo". Recuperado el 26 de mayo de 2019 de [http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user\\_upload/iepri\\_content/boletin/patrones6.pdf](http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/boletin/patrones6.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. 2019. *¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso Visible. 2019, 8 de julio. "La primera legislatura del gobierno Duque". Recuperado el 7 de agosto de 2019 de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-primera-legislatura-del-gobierno-duque/10360/>
- Duarte, Carlos. 2018a, 18 de diciembre. "La propuesta campesina para el Plan Nacional de Desarrollo". Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/la-propuesta-campesina-para-el-plan-nacional-de-desarrollo-69365>
- Duarte, Carlos. 2018b, 23 de mayo. "Los programas agrarios de los candidatos en campaña: un análisis comparativo". Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://lasilla->

- vacía.com/silla-llena/red-rural/historia/los-programas-agrarios-de-los-candidatos-en-campana-un-analisis
- Dugas, John. 2003. "The emergence of Neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe". *Third World Quarterly* 24 (6): 1117–1136.
- Duque Márquez, Iván y Marta Lucía Ramírez. 2018. *203 propuestas*. Iván Duque y Marta Lucía Ramírez. Recuperado el 26 de mayo de 2019 de <https://s3.amazonaws.com/ivanducuewebsite/static/propuestas.pdf>
- El Espectador. 2018a, 5 de junio. "Los siete puntos del acuerdo de los Verdes con Petro". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/los-siete-puntos-del-acuerdo-de-los-verdes-con-petro-articulo-792542>
- El Espectador. 2018b, 18 de junio. "¿Qué le piden los gremios empresariales a Iván Duque tras su victoria?". Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://www.elespectador.com/economia/que-le-piden-los-gremios-empresariales-ivan-duque-tras-su-victoria-articulo-795054>
- El Espectador-Colombia 2020. 2018, 17 de octubre. "Mario Pacheco ya no será el director del Centro de la Memoria, pero el Gobierno sí lo nominó". Recuperado el 26 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/mario-pacheco-ya-no-sera-el-director-del-centro-de-memoria-pero-el-gobierno-si-lo-nomino-articulo-857253>
- El País. 2018a, 3 de junio. "Así han cambiado Duque y Petro su discurso de cara a la segunda vuelta". Recuperado el 26 de mayo de 2019 de <https://www.elpais.com.co/elecciones/elecciones-presidenciales/asi-han-cambiado-duque-y-petro-su-discurso-de-cara-a-la-segunda-vuelta.html>
- El País. 2018b, 18 de junio. "¿De dónde vienen los ocho millones de votos por Gustavo Petro?". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.elpais.com.co/elecciones/elecciones-presidenciales/de-donde-vienen-los-ocho-millones-de-votos-por-gustavo-petro.html>
- El Tiempo. 2017, 9 de mayo. "Las intervenciones más polémicas en convención del Centro Democrático". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/declaraciones-polemicas-en-la-convencion-del-centro-democratico-85708>
- El Tiempo. 2018a, 12 de marzo. "Estos fueron los cinco senadores más votados del país". Recuperado el 26 de mayo de 2019 de <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/congreso/uribe-y-mockus-lideran-el-top-de-los-senadores-mas-votados-del-pais-192792>
- El Tiempo. 2018b, 1 de junio. "Así quedaron las fuerzas para la segunda vuelta presidencial". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/que-partidos-apoyan-a-ivan-duque-y-gustavo-petro-en-la-segunda-vuelta-225632>
- Esquivia, Ricardo. 2019, 18 de mayo. "Que no se queme la esperanza". Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/opinion/articulo/que-no-se-queme-la-esperanza-por-ricardo-esquivia/615732>
- Fajardo, Sergio. 2018. "Resumen ejecutivo plan de gobierno. Campaña presidencial de Sergio Fajardo." Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <http://sergiofajardo.co/wp-content/uploads/2018/05/plan-completo.compressed-1.pdf>
- Fajardo-Heyward, Paola. 2018. "Colombia 2017: entre la implementación y la incertidumbre". *Revista de Ciencia Política* 38 (2): 233–258.
- Garzón Vergara, Juan Carlos y Silva, Angela María. 2019. *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz
- Gómez Polo, Germán. 2018, 10 de febrero. "El fenómeno Petro que puntea en las encuestas". Recuperado el 26 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/el-fenomeno-petro-que-puntea-en-las-encuestas-articulo-738378>

- Gómez-Suárez, Andrei. 2013. La coyuntura geopolítica genocida de la destrucción de la Unión Patriótica (1985-2010). *Estudios Políticos* 43: 180-204.
- Güiza Gómez, Diana Isabel. 2019, 5 de febrero. "De la paz querida a la paz caliente". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/de-la-paz-querida-la-paz-caliente-columna-858948>
- Güiza Gómez, Diana Isabel y Torres, Natalia. 2018, 21 de diciembre. "El campesinado presenta propuestas al Plan Nacional de Desarrollo". Recuperado el 20 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/economia/el-campesinado-presenta-propuestas-al-plan-nacional-de-desarrollo-articulo-830482>
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2007. ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2019, 26 de abril. "Las trampas de la nostalgia". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/opinion/las-trampas-de-la-nostalgia-columna-852220>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2018. *Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá: Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame.
- Jaramillo Caro, Sergio. 2018, 24 de julio. "Lo que hizo posible la paz con las FARC". Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/sergio-jaramillo-explica-como-se-logro-la-paz-con-las-farc-247388>
- Jerez, Daniel. 2018, 31 de octubre. "Acuerdo político salva aprobación de reforma a la JEP propuesta por Uribe". Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.lafm.com.co/politica/acuerdo-politico-salva-aprobacion-de-reforma-la-jep-propuesta-por-uribe>
- Leal, Francisco. 2006. "La política de seguridad democrática 2002-2005". *Análisis Político* 19 (57): 3-30.
- Lewin, Juan Esteban y Ávila Cabrera, Adelaida. 2018, 27 de julio. "El gabinete de Duque visto con lupa". Recuperado el 7 de agosto de 2019 de <https://lasillavacia.com/el-gabinete-de-duque-visto-con-lupa-67213>
- López de la Roche, Fabio. 2014. Las ficciones del poder: patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Matanock, Alia y García-Sánchez, Miguel. 2017. "The Colombian Paradox: Peace Processes, Elite Divisions & Popular Plebiscites". *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts & Sciences* 146 (4): 152-166.
- Misión de Observación Electoral. 2018a. *Resultados electorales. Elecciones legislativas y consultas interpartidistas*. Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Resultados-Congreso-2018.pdf>
- Misión de Observación Electoral. 2018b. *Resultados electorales elecciones presidenciales. Primera y segunda vuelta 2018*. Recuperado el 24 de mayo de 2019 de [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Resultados-Electorales-Elecciones-Presidenciales-2018\\_Digital.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Resultados-Electorales-Elecciones-Presidenciales-2018_Digital.pdf)
- Misión de Observación Electoral. 2018c, 25 de junio. *Elecciones 2018. Resultados segunda vuelta*. Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/06/Resultados-2da-vuelta.pdf>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2017. *Informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2017/1117* (N.º S/2017/1117). Recuperado el 25 de mayo de 2019 de [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe\\_trimestral\\_sec\\_gnal\\_mision\\_de\\_verificacion\\_de\\_la\\_onu\\_en\\_colombia\\_0.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_trimestral_sec_gnal_mision_de_verificacion_de_la_onu_en_colombia_0.pdf)
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2018a. *Informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2018/279* (N.º S/2018/279). Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1808244.pdf>

- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2018b. *Informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2018/723* (N.º S/2018/723). Recuperado el 25 de mayo de 2019 de [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2018\\_723\\_.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2018_723_.pdf)
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2018c. *Informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2018/874* (N.º S/2018/874). Bogotá: Organización de las Naciones Unidas.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2018d. *Informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2018/1159* (N.º S/2018/1159). Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1845595.pdf>
- Misión Electoral Especial. 2017. “La MOE solicita al presidente Santos retirar su apoyo a la reforma política”. Recuperado el 27 de mayo del 2019 de <https://moe.org.co/argumentos-moe-de-solicitud-al-gobierno/>
- Orjuela, Luis Javier. 2000. “La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado”. *Colombia Internacional* 49-50: 103-116.
- Orozco, William. 2019, 18 de mayo. “No nos rendiremos”. Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/opinion/articulo/no-nos-rendiremos-por-william-orozco/615734>
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 2011. *Las FARC (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras. 2018. *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. Recuperado el 26 de mayo de 2019 de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180710\\_Violencia%20sistemática-contra%20defensores-derechos-territoriales.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180710_Violencia%20sistemática-contra%20defensores-derechos-territoriales.pdf)
- Revista Semana. 2016a. “El Sí gana el ‘plebiscito’ del Senado”. Recuperado el 27 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/senado-aprueba-nuevo-acuerdo-de-paz-con-las-farc/507396>
- Revista Semana. 2016b. “Refrendado el acuerdo de paz; el Día D ha llegado”. Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/refrendado-el-nuevo-acuerdo-de-paz/507536>
- Revista Semana. 2018a. “Ley de Financiamiento quedó aprobada: Cámara acogió el texto del Senado”. Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/economía/articulo/ley-de-financiamiento-queda-aprobada-cámara-acogió-texto-aprobado-por-senado/595514>
- Revista Semana. 2018b, 1 de noviembre. “La nueva JEP, según el acuerdo firmado entre contradictores”. Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/militares-y-jep-reacciones-y-consecuencia-de-agregar-14-magistrados-mas/589115>
- Revista Semana. 2019a, 2 de mayo. “Las víctimas que se oponen al nombramiento de Darío Acevedo en el CNMH”. Recuperado el 25 de mayo de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-candidato-a-dirigir-el-centro-de-memoria-historica-al-que-se-oponen-las-victimas/600242>
- Revista Semana. 2019b, 30 de mayo. “Asesinato de líderes sociales: ¿tendencia decreciente como lo afirma Duque?”. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/asesinato-de-lideres-sociales-tendencia-decreciente-como-lo-afirma-duque/617576>
- Revista Semana. 2019c, 15 de junio. “Santrich, el congresista tóxico”. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/jesus-santrich-en-el-congreso-desata-un-profundo-malestar/619885>
- Reyes Posada, Alejandro. 2013. *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate.
- Rodríguez Garavito, César. 2017, 7 de diciembre. “Paz minimalista y paz robusta”. Recuperado el 24 de mayo de 2019 de <https://www.elespectador.com/opinion/paz-minimalista-y-paz-robusta-columna-727266>

- Rodríguez, Ronal. 2018, 1 de octubre. “¿Intervención militar en Venezuela?: un dolor de cabeza para Duque”. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de [https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11457-intervención-militar-en-venezuela-un-dolor-de-cabeza-para-duque.html?fbclid=IwAR0a07MKO6I8JD33AUumb1PfkD6u9Gt0F\\_OHzSqoIgdmg6t6XDuXP2vzgj8](https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11457-intervención-militar-en-venezuela-un-dolor-de-cabeza-para-duque.html?fbclid=IwAR0a07MKO6I8JD33AUumb1PfkD6u9Gt0F_OHzSqoIgdmg6t6XDuXP2vzgj8)
- Rojas, Diana Marcela. 2013. “*Much More than a War on Drugs: elementos para un balance del Plan Colombia*”. *Análisis Político* 26 (77): 113-132.
- Sáenz, Jorge. 2019, 2 de mayo. “Congreso aprobó Plan de Desarrollo de Duque”. Recuperado el 9 de agosto de 2019 de <https://www.elespectador.com/plan-nacional-desarrollo/congreso-aprobo-plan-de-desarrollo-de-duque>
- Saffon Sanin, María Paula. En prensa. “The Colombian Peace Agreement: A Lost Opportunity for Social Transformation?”. En *The Colombian Peace Process with FARC*. Hamilton, Canadá: McMaster University Press.
- Saffon Sanin, María Paula. 2019. “Justicia transicional sin transición: un balance”. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://oraculus.mx/2019/01/31/justicia-transicional-sin-transicion-un-balance/>
- Santos Calderón, Juan Manuel. 2019. *La batalla por la paz. El largo camino para acabar el conflicto con la guerrilla más antigua del mundo*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Santos, Juan Manuel. 2018. “Declaración del presidente Juan Manuel Santos al término del gabinete para el posconflicto”. Recuperado el 27 de mayo del 2019 de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180430-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-del-Gabinete-de-Posconflicto>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. 2018a. *Primer informe de verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá: CINEP/CERAC.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC. 2018b. Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica. Bogotá: CINEP/CERAC.
- Torrado, Santiago. 2018, 22 de mayo. “‘Si las encuestas se cumplen, vamos a tener un gobierno populista de derecha o izquierda’. Entrevista a César Rodríguez Garavito”. Recuperado el 23 de mayo de 2019 de [https://elpais.com/internacional/2018/05/22/colombia/1526997188\\_106160.html](https://elpais.com/internacional/2018/05/22/colombia/1526997188_106160.html)
- Universidad de los Andes. 2018, 29 de junio. “Gran acuerdo nacional por el futuro de Colombia”. Recuperado el 8 de agosto de 2019 de <https://uniandes.edu.co/es/noticias/ desarrollo-regional/gran-acuerdo-nacional-por-el-futuro-de-colombia>
- Verdad Abierta. 2018a, 7 de diciembre. “Abogada de opositores ahora dirige oficina de Restitución en Urabá”. Recuperado el 7 de agosto de 2019 de <https://verdadabierta.com/abogada-opositores-ahora-dirige-oficina-restitucion-uraba/>
- Verdad Abierta. 2018b. “Proyecto de ley sobre tierras es lesivo para comunidades rurales vulnerables”. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de <https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/>
- Verdad Abierta. 2018c, 15 de septiembre. “MinDefensa y líderes sociales: de líos de faldas a ‘subvenciones’ de narcos”. Recuperado el 23 de mayo de 2019 de <https://verdadabierta.com/mindefensa-lideres-sociales-lios-faldas-subvenciones-narcos/>

**Recibido:** 5 de junio de 2019

**Aceptado:** 9 de agosto de 2019

**María Paula Saffon Sanín:** Es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recibió su Ph.D en Ciencia Política de la Universidad de Columbia, en Nueva York, y fue becaria posdoctoral en estudios raciales y étnicos de la Society of Fellows de la Universidad de Princeton, entre 2015 y 2017. Sus campos de investigación son la historia política comparada, la teoría política y constitucional y los estudios empíricos del derecho. [msaffon@unam.mx](mailto:msaffon@unam.mx)

**Diana Isabel Güiza Gómez:** Es estudiante del doctorado en Ciencia Política y Estudios de Paz de la Universidad de Notre Dame, en South Bend (Estados Unidos) y hace parte de un grupo de investigación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, donde también fue docente. Fue investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Sus temas de interés son la movilización social, el sujeto campesino, las políticas públicas de tierras, la violencia política y la construcción de paz. [dguizago@nd.edu.co](mailto:dguizago@nd.edu.co)