

GANÓ EL NO, PERDIÓ COLOMBIA

LA REFRENDACIÓN DE LA PAZ CUATRO AÑOS DESPUÉS

Clara Rocío Rodríguez Pico
(Editora académica)

Autores:

Jaime Castro
María Teresa Garcés Lloreda
Juan Gabriel Gómez Albarello
Andrei Gómez-Suárez
Fabio López de la Roche
Clara Rocío Rodríguez Pico
Juan David Velasco

© Clara Rocío Rodríguez Pico
© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Primera edición: noviembre de 2020
Diseño y diagramación: Bubok Editorial
Impresión: Bubok Editorial
Corrección de estilo: Iñaki Oscoz

Cómo citar:

Rodríguez Pico, Clara Rocío (ed). (2020). *Ganó el No, perdió Colombia: la refrendación de la paz cuatro años después*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

1. Plebiscito. 2. Proceso de paz - Colombia. 3. Tratados de paz - Colombia. 4. Participación política. 5. Refrendación. I. Gómez Albarello, Juan Gabriel. II. Rodríguez Pico, Clara Rocío. III. Garcés Lloreda, María Teresa. IV. Castro, Jaime. V. Gómez-Suárez, Andrei. VI. López de la Roche, Fabio. VII. Velasco, Juan David. VIII. Universidad Nacional de Colombia.

358 páginas: Libro.

ISBN impreso: 978-84-685-5410-5
ISBN ePub: 978-84-685-5409-9



Editado por Bubok Publishing S.L.
equipo@bubok.com
Tel: 912904490
C/Vizcaya, 6
28045 Madrid

Los conceptos y opiniones de esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a la universidad ni sus políticas institucionales.
El contenido de este libro fue sometido al proceso de comité editorial y evaluación de pares, para garantizar los altos estándares académicos.
Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo por escrito del IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

Ganó el No, perdió Colombia

La refrendación de la paz cuatro años después

Clara Rocío Rodríguez Pico
(editora académica)

Índice

Prólogo. <i>Yanina Welp</i>	13
Introducción: La referendación del acuerdo de paz en Colombia, más allá del plebiscito por la paz. <i>Clara Rocío Rodríguez Pico</i>	17
De la idea inicial a la concreción del proyecto actual.....	19
La complejidad de la referendación de la paz en Colombia: nuevas lecturas	22
Los aportes específicos de cada capítulo	29
Referencias	38
Capítulo 1. El plebiscito por la paz: una perspectiva comparada.	
<i>Juan Gabriel Gómez Albarello</i>	43
1.1. ¿Por qué se procura la referendación popular?.....	44
Procesos de referendación popular para construir la unidad política.....	45
Procesos de referendación popular para asegurar el funcionamiento de la unidad política.....	52
1.2. ¿Cómo se hace la referendación?.....	56
1.3. ¿Qué validez y efectividad tiene la referendación popular?	63
1.4. ¿Cómo se construye el sentido de la referendación?.....	67
1.5. Conclusiones.....	70
Referencias	72
Capítulo 2. Los dilemas de la referendación de la paz en Colombia: una reflexión sobre las relaciones entre representación política y participación ciudadana.	
<i>Clara Rocío Rodríguez Pico</i>	79
2.1. La referendación de la paz colombiana en la literatura sobre la participación ciudadana	82
2.2. ¿Consultar o no el acuerdo resultante de la negociación para la búsqueda de la paz?..	85
2.3. ¿Qué opción tomar frente a las dificultades para referendar la paz con los mecanismos existentes?.....	89
2.4. ¿Adoptar un mecanismo especial para la referendación?.....	98
2.5. Las decisiones estratégicas sobre la campaña a favor del Sí y del No.....	103
Los plazos para realización de la campaña.....	104
Las definiciones sobre la campaña del plebiscito	106
2.6. La votación y los resultados de la consulta.....	110
2.7. Las opciones frente al triunfo del No	114
Las opciones descartadas, lo embrollado de la situación y los apoyos obtenidos... ..	114
La renegociación del acuerdo con los sectores del No y con las FARC	116
La referendación vía Congreso	120
2.8. Reflexiones finales a la luz del debate sobre democracia.....	121
Los mecanismos de democracia directa y la referendación de la paz en Colombia..	122
El origen y propósito del mecanismo	124
El rol del mandatario en el proceso de referendación de la paz	125
El rol de otros actores.....	127

Aportes y limitaciones del ejercicio académico	129
Referencias	131
Capítulo 3. Las vicisitudes constitucionales y el blindaje de los acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP. <i>María Teresa Garcés Lloreda</i>.....	141
3.1. La refrendación de los acuerdos de paz	143
Un plebiscito innecesario	143
La aprobación por el Congreso de la República.....	150
3.2. El procedimiento legislativo especial para la paz	153
Trámite <i>fast track</i>	153
Las facultades presidenciales para la paz	157
El control automático de constitucionalidad	159
3.3. El blindaje institucional y financiero del acuerdo entre el Gobierno y las FARC	164
Preservación de los compromisos y el contenido del acuerdo.....	164
Garantías políticas para el Partido de las FARC, una vez realizada la dejación de armas	167
Previsiones presupuestales.....	167
3.4. Conclusiones.....	169
Referencias	170
Capítulo 4. Colombia, país de paces. <i>Jaime Castro</i>	177
4.1. Acuerdo Gobierno-FARC.....	179
4.2. Comparación conveniente.....	180
Guerra civil y Frente Nacional	181
Desmovilización	183
La Constituyente de 1991	185
4.3. La desmovilización como propósito fundamental.....	186
4.4. ¿Por qué las FARC negociaron y cuáles fueron los errores del Gobierno?.....	187
¿Desigualdades sociales originan el conflicto?	188
Olvidaron que tenemos más territorio que Estado.....	190
4.5. ¿Cesó la horrible noche? ¿Terminó la guerra?: Balance a dos años de implementación y las medidas que el Gobierno no tomó.....	191
Necesitamos la milicia nacional ordenada desde el siglo XIX.....	194
Déficit institucional.....	196
4.6. Nuevo y amañado ordenamiento jurídico, político e institucional	197
4.7. Política de Gobierno, no de Estado.....	200
4.8. ¿Lex pacificatoria?	202
4.9. Mejor No	204
4.10. Conclusiones: ¿Terminación del conflicto con las FARC o logro de una paz estable y duradera?	206
Referencias	209

Capítulo 5. Dispositivos retóricos y marco de referencia emocional: un análisis del triunfo del No en el plebiscito y su impacto en la construcción de paz.	
<i>Andrei Gómez-Suárez</i>	217
5.1. El marco de referencia emocional antipaz y los dispositivos retóricos del No.....	221
5.2. El triunfo del No y su impacto en la interpretación de la implementación: un análisis regional.....	225
Bogotá	227
Córdoba.....	229
Caldas.....	230
Risaralda.....	232
Santander	234
Norte de Santander	236
5.3. Conclusión: ¿Cómo consolidar un marco de referencia emocional propaz?	238
Referencias	242
 Capítulo 6. La derrota del Sí y la salvación de los acuerdos de paz con las FARC: una perspectiva comunicacional y de cultura política.	
<i>Fabio López de la Roche</i>	249
6.1. Aspectos estructurales de la cultura política de la comunicación e información masivas en Colombia a comienzos del siglo XXI que incidieron a favor del No	255
6.2. Factores coyunturales relacionados con la comunicación «a favor del Sí» o «en contra del Sí» que favorecieron el voto por el No	260
6.3. La movilización estudiantil y ciudadana en defensa de los acuerdos y la renegociación de estos con los distintos voceros del No. El nuevo acuerdo del Teatro Colón.....	272
6.4. Las consecuencias del triunfo del No y la reafirmación en el Congreso: A manera de conclusiones	287
Referencias	292
 Capítulo 7. En la tierra del No: élites rurales, herencias conservadoras y articulación uribista en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.	
<i>Juan David Velasco</i>	297
7.1. Élites rurales y frenos a las iniciativas de democratización y redistribución de la riqueza	301
7.2. Persistencia histórica de actitudes y redes políticas conservadas en la tierra del No....	313
Redes electorales de alcance nacional en la tierra del No, 2006-2014	314
Legado conservador en los municipios donde triunfó el No en el plebiscito	318
Fuerzas partidistas a nivel de concejo en la tierra del No	324
7.3. Articulación uribista	325
7.4. Conclusiones.....	329
Referencias	331
 Capítulo 8. Plebiscito y construcción de paz. A manera de reflexiones finales.	
<i>Clara Rocío Rodríguez Pico</i>	337
8.1. El principal efecto del No en las urnas: un empate técnico en contra de la gobernabilidad	339
8.2. Un reto central: superar la polarización reconociendo la postura del otro	345
8.3. Lecciones sobre la participación ciudadana mediante mecanismos de democracia directa .	348
Referencias	353

Índice de figuras

Figura 1 Propuestas de mecanismos para la realización de la referendación de los acuerdos de La Habana.....	95
Figura 2 Municipios en los que la afectación del clima influyó en la votación	113
Figura 3 Resultados del plebiscito por la paz por departamento	226
Figura 4 La movilización de los estudiantes del 5 de octubre de 2016 en la Plaza de Bolívar	273
Figura 5 Las familias respaldando la movilización estudiantil por la paz.....	274
Figura 6 Los jóvenes expresando su apoyo a los acuerdos de paz de La Habana	275
Figura 7 Las consignas de la movilización estudiantil.....	275
Figura 8 Amplios sectores ciudadanos respaldaron la movilización estudiantil del 5 de octubre	276
Figura 9 Las regiones exigen el 12 de octubre un Gran Diálogo Nacional por la Paz.....	277
Figura 10 Las organizaciones sociales y la izquierda democrática en respaldo a los acuerdos.	278
Figura 11 Campesinos de Guaviare y Catatumbo marchan el 12 de octubre en respaldo a la paz.....	278
Figura 12 La Ruta Pacífica de las Mujeres se moviliza en apoyo de los acuerdos	279
Figura 13 Los afrocolombianos de Tumaco hacen presencia en la capital en defensa de la paz.....	279
Figura 14 Autoridades espirituales indígenas expresan su respaldo a los acuerdos de paz	280
Figura 15 Líderes indígenas, trabajadores y habitantes urbanos se movilizan por la paz.....	280
Figura 16 La consigna ¡«Acuerdos ya!» convocó a los ciudadanos el 12 de octubre de 2016...	281
Figura 17 Porcentaje de municipios por departamento que votaron mayoritariamente por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016	310
Figura 18 Mapa de municipios fieles al uribismo donde ganó el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016	328

Índice de tablas

Tabla 1 Referendos relativos a la independencia de un país.....	46
Tabla 2 Referendos mediante los cuales se adoptó una nueva constitución	48
Tabla 3 Referendos relativos a la adhesión a organizaciones internacionales y a la secesión de las mismas (el caso de la CEE-UE)	49
Tabla 4 Democidios.....	50
Tabla 5 Ciclos de apertura democrática y contrarreforma en Colombia: 1936 - 1986	302
Tabla 6 Casos respectivos de cuestionamientos al acuerdo de paz por parte de representantes de élites rurales en Colombia.....	307
Tabla 7 Porcentaje de municipios productores de café por departamento donde ganó el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.....	311
Tabla 8 Área cultivada de palma y municipios de votación mayoritariamente por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.....	312
Tabla 9 Senadores que concentraron su votación en municipios donde triunfó el No el 2 de octubre de 2016	316
Tabla 10 Diferencia porcentual de votos obtenidos por el Sí y el No en los municipios de tradición conservadora	318
Tabla 11 Comparativo del número total de curules alcanzadas por los partidos políticos en los concejos municipales de los 546 municipios donde triunfó el No en el plebiscito referendatorio del acuerdo de paz	325
Tabla 12 Porcentaje de votos del partido Centro Democrático en los ciclos electorales 2014 (nacional) y 2015 (subnacional).....	340

Prólogo

Escribir la historia implica identificar, ordenar, seleccionar y finalmente interpretar una sucesión de acontecimientos dándoles un sentido. Los procesos políticos recientes tienen la ventaja de permitir acceder con facilidad a múltiples fuentes, incluyendo a los y las protagonistas, actores clave en los procesos analizados. Plantean, a la vez, la dificultad de hacer del todo evidente que no es posible *reflejar* una realidad preexistente *traduciéndola* a un texto escrito. Si, por un lado, incluso la ley admite una gama de interpretaciones —lo vemos constantemente al observar el espacio amplio de debate que abre la judicialización de decisiones políticas—, por otro lado, no sería razonable admitir que los actores clave sencillamente relatan lo acontecido. A menudo, con mayor o menor conciencia, son artífices de *un* relato —sea el de los males o el de las bondades de lo ocurrido—. Ni en un caso ni en otro la gama de opciones es infinita; ni siquiera es tan amplia. La ley admite interpretaciones, sí, pero no todas son válidas; y los actores pueden construir un relato incluso muy conscientemente, pero hay hechos que no pueden obviar.

El análisis y la escritura de los procesos políticos pasan así a formar parte de la disputa política e ideológica misma. En este sentido, una obra, como la que aquí se presenta, combina el objetivo de *documentar* lo ocurrido con el de *intervenir* sobre el presente. En el relato de los relatos que involucran el proceso de paz en Colombia hay hitos que contribuyen a ordenar y organizar una cronología de eventos: las elecciones presidenciales de mayo de 2010, que dieron la presidencia a Juan Manuel Santos; la mesa de negociaciones que se conformó en septiembre de 2012 entre el Gobierno, las FARC y acompañantes internacionales; la decisión de Santos de convocar un plebiscito; su resultado negativo en octubre de 2016; la reapertura veloz de las

negociaciones y la rápida aprobación de los acuerdos por vía parlamentaria en noviembre del mismo año; y, finalmente, las nuevas elecciones en mayo de 2018 que dan el triunfo al entonces líder de la oposición a Santos, Iván Duque, que supone un nuevo marco para la implementación de los acuerdos.

Los eventos mencionados confluyen en un resultado que de alguna manera la modernidad nos ha acostumbrado a pensar como definitivo pero la realidad se empeña en develar siempre como inconcluso, dinámico y fluctuante. La politología fue optimista, por ejemplo, al considerar que la transición a la democracia derivaría en la consolidación de la misma y ya no habría vuelta atrás. Lo vemos en estos días: no hay un avance histórico lineal sino escenarios complejos en tensión. Algo semejante ocurre con el proceso de paz en Colombia.

La obra *Ganó el No, perdió Colombia* que se presenta aquí está escrita por expertas y expertos que conocen bien que este proceso no empezó ayer, que no ha concluido con la accidentada firma de los acuerdos y que no es uno sino muchos, tanto por las diversas dimensiones de su implementación —de la reforma agraria a la política— como por la diversa incidencia que tiene el desarme en el territorio y los efectos también variados que produce. No es el primer intento de terminar con la guerrilla que ha estado activa por más años en el mundo, y no es la única guerrilla que ha funcionado en Colombia. Y aunque el desarme se esté llevando a cabo, hay exguerrilleros de las FARC que no han aceptado el acuerdo mientras el Ejército de Liberación Nacional (ELN) sigue operando.

Este libro hace un esfuerzo por poner en discusión los relatos del proceso de paz y lo hace con honestidad. Parte de considerar que hay interpretaciones y si bien la editora Clara Rodríguez Pico y la mayoría de los autores se posicionan a favor del proceso acordado en 2016, se hace explícito este posicionamiento como así también el esfuerzo por incluir las otras voces. Quisiera destacar cinco aportes que deja la cuidadosa lectura de los trabajos que aquí se presentan, en Colombia, en América Latina y en el mundo.

Primero, no es posible hacer *tabula rasa*, la paz puede ser un objetivo compartido por muchos, pero las formas de alcanzarla divergen y es indispensable gestionar esa diversidad. Superar la disputa partidaria

para organizar los grandes acuerdos de Estado es una clave que los políticos no deberían perder de vista. En un escenario de creciente predominio de la estrategia electoral y declinante espacio para las visiones de país —en Colombia y en muchas otras partes—, cabe repensar los liderazgos y las formas de construir hegemonía. El futuro del proceso de paz depende de la capacidad de rearticular la mirada de mediano y largo plazo en la búsqueda del bien común.

Segundo, la ley ofrece un marco que no debe ser meramente instrumentalizado. Por ejemplo, fue un grave error bajar el umbral de participación haciendo evidente el cálculo electoralista en la convocatoria al plebiscito de octubre de 2016. O no hay umbrales o hay umbrales, en cualquiera de las opciones (hay evidencia de ambos tipos de regulación) los argumentos tienen que tener bases firmes e ideológicas, valorativas. Sé que hay diversidad de argumentos sobre este punto en Colombia y así lo registran los capítulos del libro, pero no quiero dejar de mencionar mi posición a favor de una argumentación razonada.

Tercero, los referendos pueden ser útiles para fortalecer la democracia, pero no siempre, no por defecto. Quedó en evidencia en Colombia el objetivo instrumental del plebiscito al finalmente tomar la decisión rápidamente y por otras vías. La academia acumula años de investigación en este sentido. Cabe mejorar los procesos de diálogo entre distintos sectores, aprovechar mejor las evidencias, tomar mejores decisiones y repensar los formatos y procedimientos apropiados para la construcción de legitimidad.

Cuarto, la polarización debe ser combatida con el fortalecimiento de valores comunes. La polarización no es un problema exclusivo de Colombia, pero se hizo evidente y fue flagrante la irrupción de noticias falsas, manipulación y enfrentamiento. La situación de *impasse* que se mantiene invita a pensar nuevas formas de intervenir e interactuar en la esfera pública. Muchas lecciones dejan la experiencia colombiana con el plebiscito también en este ámbito.

Quinto, la academia debe fortalecer su presencia como ámbito de debate abierto y plural y su capacidad de incidencia —al menos de acompañamiento— en los grandes eventos de un país, pero también en los que no entran a la historia de los grandes eventos. El caudal de conocimiento acumulado, las perspectivas comparadas

y la profundización en los casos permiten tomar mejores decisiones, ampliar la esfera pública y enriquecerla. Las y los académicos tienen posturas ideológicas también, pero es clave que, como en esta obra, esto no sea un impedimento sino una invitación al debate.

Por este concentrado resumen de razones, la obra *Ganó el No, perdió Colombia* merece una lectura y una discusión sosegada.

Yanina Welp
Albert Hirschman Centre on Democracy
Instituto Universitario de Altos Estudios
Internacionales (Ginebra)

Introducción:

La refrendación del acuerdo de paz en Colombia, más allá del plebiscito por la paz

El plebiscito por la paz es un hecho sociopolítico que marcará la historia colombiana. Llevar a las urnas un pacto de terminación negociada de un conflicto armado, en nuestro caso el más largo del mundo, constituye una excepcionalidad nacional e internacional, siendo además sorpresivo que, aquel 2 de octubre de 2016, algo más de la mitad de quienes participaron en la consulta se negara a respaldar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y la guerrilla de las FARC-EP. El que el desenlace del proceso y las acciones posteriores para salvar la paz no satisficiera ni a sus promotores ni a sus opositores ha llevado a que, varios años después de ocurrido, esta experiencia sea una especie de herida aún abierta en la vida nacional.

Imposible entonces desconocer los impactos de este «No ciudadano a la paz», tanto en la legitimidad y en la cabal implementación del acuerdo final, como en la transformación del panorama político del país ocurrida con posterioridad. Impactos que se dan paralelos al acentuamiento de una profunda división en la sociedad en torno a este y otros temas fundamentales, a pesar de que (o quizás porque) la mayoría de ciudadanos que se pronunció a favor de negar el acuerdo fue mínima —un 0,43 %, equivalente a 53.894 sufragios, sobre un total de 13.066.047 votantes— y de que el triunfo se vio atenuado por las declaraciones de Juan Carlos Vélez, gerente de la campaña del No, en el sentido de haber utilizado información falsa y segmentada para capitalizar las inconformidades y el miedo de sectores temerosos a los cambios propuestos y al efecto que los mismos pudiesen tener en sus

particulares intereses o visiones del mundo (Ramírez, 2016). Por todo lo mencionado, el plebiscito por la paz ha involucrado y concentrado la atención tanto de líderes académicos, sociales y políticos, como de ciudadanos interesados en el devenir y en el futuro del país.

Así lo percibió el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), desde el mismo momento de la votación, de tal forma que organizó de manera inmediata un espacio que permitiera juntar diversas miradas para interpretar de forma preliminar lo ocurrido, y dar respuesta al desconcierto presentado¹. De igual forma continuó participando de otros escenarios académicos en los que se pretendía seguir los acontecimientos posteriores y aportar diversas perspectivas de análisis. Para algunos profesores del IEPRI, sin embargo, pareció pertinente proyectar la tarea interpretativa más allá de ese momento coyuntural y dar respuestas a preocupaciones de más largo aliento tendientes a entender lo ocurrido y a pensar alternativas que permitieran superar los efectos negativos del resultado.

Surge entonces la idea de realización de un libro que canalizara estas reflexiones y preocupaciones² y que inicialmente se planteó con una doble característica. De un lado, recogería las miradas tanto de aquellos que nos manifestamos por el Sí, como de quienes, con diversas razones, argumentos y estrategias, se pronunciaron en contra del acuerdo de paz. Ello garantizaría una visión de conjunto de un evento en esencia complejo y contribuiría a avanzar en la necesaria tarea de reconciliación nacional. De otro lado, quienes se sumaran a esta iniciativa deberían contribuir a abordar la problemática en varios frentes relevantes: al lado de la reflexión académica consustancial a la labor del IEPRI, se consideraba indispensable contar con una perspectiva jurídica en tanto la materialización del mecanismo de votación y su vínculo con la implementación del acuerdo a través de un trámite legislativo especial o *fast track*, demandó una complicada infraestructura normativa que algunos (incluyendo la Corte Constitucional y el

1. El evento denominado «Ganó el No, consecuencias y posibles escenarios» fue realizado el 3 de octubre de 2016, un día después de la votación. Véase (Agencia de Noticias UN, 2016).

2. Enmarcado en el proyecto de investigación «Proceso de paz y participación ciudadana: de la refrendación a la implementación de los acuerdos de La Habana» (Código Hermes 29532), coordinado por la editora de esta publicación.

Congreso de la República) avalaron, pero que otros consideraron violatoria del Estado de derecho y del equilibrio de poderes, tanpreciado en la tradición democrática liberal —y en buena medida formal— colombiana. Así mismo, el texto esperaba rescatar las experiencias de actores clave participantes en el proceso, desde las propias FARC y funcionarios del Gobierno nacional, hasta representantes de jóvenes que se movilizaron para defender lo pactado, de líderes regionales con su particular perspectiva de lo ocurrido, o de quienes se le opusieron basando sus argumentos en la supuesta ideología de género³.

De la idea inicial a la concreción del proyecto actual

En la perspectiva de contar con una publicación como la mencionada se realizó un primer esfuerzo colectivo, consistente en identificar y completar una plantilla heterogénea de posibles autores, que en algún momento alcanzó la veintena de interesados. El ejercicio tomó prácticamente todo el año 2017, pero el proyecto no logró materializarse. La contienda electoral para renovar el Congreso de la República y elegir un nuevo presidente involucró —como candidatos o en la campaña misma— a buena parte de los posibles autores y autoras de una y otra esquina; algunos, pese a su motivación e interés en la propuesta, claramente mencionaron su imposibilidad de escribir —como fue el caso de la hoy representante a la Cámara Juanita Goebertus, exfuncionaria de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en el período en que se negoció el acuerdo, o de Carlos Alonso Lucio, exguerrillero, político, escritor y predicador protestante, interesado en presentar la visión sobre sobre la ideología de género de sectores religiosos opuestos al acuerdo—. Los resultados de la elección, favorables en buena medida a quienes se organizaron en torno al No, hicieron que algunos, ya en el Gobierno o en el Congreso, no consideraran pertinente su contribución o que resultarían favorecidos por embajadas o cargos burocráticos

3. Supuesta porque, según analistas del tema, el término no aparecía en ninguna de las 297 páginas del documento firmado, y porque las 111 repeticiones de la palabra género tenían diversas acepciones, ninguna de las cuales se aproxima a lo planteado por los opositores a la versión votada del acuerdo final. Véase (*Álvarez et al.*, 2016; *El Tiempo*, 2016a)

en los que la reflexión sobre el plebiscito dejó de ser prioridad. A esto se sumó la situación de Jesús Santrich, encargado oficial por parte de la Dirección de las FARC de escribir en el libro, quien realmente nunca se involucró, a pesar del respaldo del abogado y político español Enrique Santiago, mediador en el intento de hacer pública la perspectiva del grupo desmovilizado. Más adelante Santrich se vería involucrado en controversiales sucesos judiciales, frente a los cuales optó por abandonar el proceso de paz y rearmarse.

A pesar de lo fallido del esfuerzo, un grupo de académicos decidió perseverar en la idea de aportar desde diversas miradas al análisis de lo ocurrido en el plebiscito por la paz. En octubre de 2018 y ya sin los condicionantes derivados de la coyuntura electoral, se efectuó otro evento, nuevamente por iniciativa del IEPRI, donde se presentaron algunos avances alcanzados en las respectivas reflexiones y se decantó el interés de estos autores por seguir acompañando la iniciativa (IEPRI, 2018). Se empiezan a evidenciar desde allí algunas diferencias que van dando cuenta de la evolución de la idea inicial y nos acercan a lo que finalmente se logró con la publicación que el lector tiene hoy en sus manos.

En primer lugar, todos los expositores hacían parte de la plantilla que se identificaba, de una u otra forma, con el apoyo al Sí, si bien algunos manifestaron críticas puntuales a la refrendación. A la postre Jaime Castro, representante del Comité Promotor «Mejor No», fue el único autor con esta postura de rechazo a lo pactado, que aceptó presentar su visión en la publicación. No se considera, sin embargo, del todo negativa esta situación de aparente desequilibrio. El acceso de representantes del No al ejecutivo nacional y su consolidación en el Congreso de la República ha permitido el desarrollo de una narrativa vinculada a la «trampa» y al incumplimiento a los resultados de la votación, que para muchos no es exacta. La misma ha sido utilizada para soportar iniciativas en contra del acuerdo de paz (verbigracia los ataques contra la JEP⁴), o para justificar el incumplimiento de diversas responsabilidades del Gobierno actual, todo lo cual no se compadecen ni con lo que fue el proceso de renegociación con los representantes del No, ni con la opinión de la mitad de los votantes que defendieron

4. Jurisdicción Especial para la Paz.

el acuerdo. En este contexto resulta oportuno contar con análisis que contrarresten esta especie de verdad oficial que ha intentado imponerse.

El interés generado por el evento a dos años del plebiscito y el debate allí surgido fueron decisivos para comprometer a este grupo de autores a escribir sus versiones definitivas, con aportes variopintos que serán precisados más adelante. A pesar de ello, el resultado se aleja, en segundo lugar, de la estructura ideada inicialmente y que contemplaba análisis académicos y jurídicos junto con testimonios de actores involucrados. El formato también se modificó. De textos breves y con alto contenido de opinión, se pasó a documentos analíticos con mayor extensión y con un carácter altamente heterogéneo, lo que requirió flexibilidad en materia editorial. En este sentido, al lado de rigurosas reflexiones académicas, se encuentran artículos disciplinares —como el que se concentra en el análisis de la dimensión jurídica— y otros con un formato de ensayo, en donde prima la opinión de los autores.

Para terminar la cronología de la elaboración del libro y de las transformaciones sufridas entre la idea inicial y su materialización, es de señalar que el tiempo y la distancia del evento analizado representan ventajas, que no se habrían logrado si los capítulos se escriben con demasiada cercanía a la votación y a la sorpresa que causó para quienes, apoyando el Sí, no tenían plan B en caso de perder⁵, o para quienes apoyando el No, nunca esperaron el resultado obtenido⁶. La primera es el haber podido redimensionar la complejidad de la refrendación de la paz en Colombia, que indudablemente va mucho más allá del resultado de la votación y que no ha sido abordado en su integralidad, a pesar de que, en el entre tanto, diversas y variadas publicaciones,

5. Como lo reconocen en sus publicaciones recientes el propio expresidente Santos (2019) y el jefe negociador del Gobierno en La Habana, Humberto de la Calle (2019) y como se expresa en una de las preguntas pedagógicas sobre el plebiscito especial para la paz, en la página de la Oficina del Alto Comisionado de Paz: «Si gana la opción No el equipo negociador del Gobierno no va a volver a sentarse a la mesa de conversaciones. Jurídicamente el presidente de la República conserva sus competencias para llevar a cabo conversaciones y acuerdos de paz con grupos armados, pero en este caso se perdería la oportunidad política para terminar de forma negociada el conflicto con las FARC». (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 2019).

6. Según lo testimonia, entre otras, la ya citada entrevista al gerente de la campaña del No (Ramírez, 2016).

desde múltiples disciplinas y perspectivas, han hecho ya un aporte a la comprensión de este fenómeno multidimensional. De otro lado, ha sido posible leer el resultado del plebiscito percibiendo sus efectos en un lapso que oscila entre el último período del Gobierno Santos y el primer año del Gobierno Duque, y observar el avance de la implementación en medio de condiciones en las que ambos lados sienten que perdieron: unos porque se promulgó un nuevo acuerdo final sin incluirse todas sus reivindicaciones, y otros porque a pesar de que consideran que se cedió en la mayoría de peticiones, no han visto cierta la posibilidad de concretar la anhelada paz.

La complejidad de la refrendación de la paz en Colombia: nuevas lecturas

Más allá de la valoración del desenlace del plebiscito por la paz, una aproximación integral al fenómeno de la refrendación implica identificar analíticamente una serie de etapas diferentes en cuanto a su duración y características, que se dieron consecutivamente en el tiempo, aunque en algunos momentos traslapadas⁷. Es por ello por lo que antes de entrar a presentar los aportes de cada una de las ocho contribuciones que se recogen en el presente libro, resulta conveniente ubicarlas en relación con los sucesivos períodos detectados y los eventos y debates suscitados a lo largo del proceso. Como se verá, los capítulos se mueven entre miradas abarcadoras, que intentan dar cuenta de varios

7. Se proponen las siguientes etapas para un examen integral y comprensivo del plebiscito por la paz: 1) la inclusión de la refrendación en los acuerdos de negociación firmados el 26 de agosto de 2012 entre las partes; 2) el debate en la opinión pública sobre la bondad (o no) de la refrendación y las definiciones por parte del Gobierno sobre el mecanismo a utilizar, etapa comprendida entre inicios del 2013 y finales del 2015; 3) la adopción del plebiscito especial para la paz como mecanismo, lo cual se dio a través del proyecto radicado en septiembre de 2015 y adoptado como ley estatutaria en agosto del 2016; 4) la organización y realización de la campaña a favor y en contra (26 de agosto al 1 de octubre de 2016); 5) la votación, efectuada el 2 de octubre de 2016; y, finalmente, 6) las consecuencias del resultado del plebiscito, incluyendo algunas de carácter inmediato, como la renegociación, expedición de un nuevo texto, y refrendación vía Congreso, y otras de mediano plazo, referentes, entre otras, al cambio del mapa político, la polarización y la implementación del acuerdo final.

de los momentos sucedidos y de sus interrelaciones y otros donde el ejercicio se concentra en profundizar en alguno de estos.

Varios autores retoman la reflexión sobre el origen del proceso. En el capítulo 3, María Teresa Garcés demuestra cómo la refrendación de la paz no constituía una exigencia ni legal ni constitucional, mientras que Clara Rocío Rodríguez Pico (capítulo 2) ilustra el carácter excepcional en términos históricos de esta decisión presidencial y recoge diversos argumentos presentados para justificar su realización. Otros dos autores presentan explicaciones opuestas sobre la intención perseguida con la consulta ciudadana. Blindar los acuerdos, cerrar la discusión sobre estos —que no había logrado ser zanjada en las elecciones del 2014—, «protegerlos contra posteriores intentos de desbaratar una paz que había tomado mucho tiempo alcanzar» y garantizar, vía *fast track*, su tránsito a convertirlos en instrumentos de política pública, son los propósitos identificados por Juan Gabriel Gómez Arbarello en el primer capítulo del libro. Por su parte, Jaime Castro (capítulo 4) sostiene que el plebiscito era necesario para borrar «el pecado original de la normatividad impuesta por mayorías enmermeladas»⁸. Para él lo pactado fue exclusivamente una política de gobierno que involucró pocos actores en la negociación, desestimó a la oposición y no contó con apoyo de la opinión pública, a diferencia de lo ocurrido con otros pactos realizados en el país que concitaron un amplio respaldo y se constituyeron en políticas de estado.

Ante el hecho de la inclusión del tema en el acuerdo de negociación, y a pesar de ser formalmente el último numeral del sexto y último punto, el de «Implementación, verificación y refrendación», surge de manera temprana un segundo período longitudinal, recogido en el capítulo 2 por Rodríguez Pico. Al lado del consenso existente entre académicos y otros sectores sociales en respaldar la refrendación

8. La mermelada se convirtió en Colombia en una referencia a partidas presupuestales y cargos públicos ofrecidos por el Ejecutivo al legislativo y los partidos políticos para sacar adelante sus proyectos y gobernar. Proviene de una mención hecha por el ministro de Hacienda del Gobierno Santos, Juan Carlos Echeverry, quien en la discusión del proyecto de reforma a las regalías y refiriéndose a las ventajas de ampliar estos recursos a todas las entidades territoriales y no solo a las que cuentan con explotaciones mineras y petroleras, señaló que «esta es la mejor manera de distribuir la mermelada sobre toda la tostada». Véase (*Revista Semana*, 2011).

y de las voces minoritarias que advierten de riesgos y posibles inconvenientes, se destaca de este momento la paradoja de evidenciar que ninguno de los dispositivos existentes en el ordenamiento jurídico — referéndum, plebiscito y consulta popular— resultaba adecuado para someter a refrendación el tema de la paz. Se registran también variadas y creativas propuestas, así como iniciativas proclives a convocar una asamblea constituyente o un órgano legislativo especial, apoyadas respectivamente por los extremos del espectro ideológico: las FARC y el partido Centro Democrático. Al respecto, mientras Garcés hace el recuento de las definiciones jurídicas del momento, Castro insiste en que lo comprometido debió haberse concretado en un referendo (es decir no en bloque, ni con una única pregunta) y no en la figura finalmente adoptada.

Un nuevo momento, que cierra el debate anterior, se puede identificar cuando el Gobierno se decanta por la figura polémica de un plebiscito especial para la paz, proponiendo reglas de juego diferentes a las previamente establecidas. Las objeciones en este sentido son innumerables y provienen no solo de sectores opuestos al proceso de paz, sino de algunos de sus propios seguidores⁹. Las intervenciones realizadas ante la Corte Constitucional por una gama heterogénea de actores políticos, sociales e institucionales, rescatadas en este texto por Garcés y por Rodríguez, dan cuenta de las posturas y argumentos presentes al respecto (*Caracol Radio - DeJusticia*, 2016).

En todo caso, lo controversial de este tema se refleja en opiniones encontradas en esta misma publicación, pues mientras las autoras señaladas evalúan dentro de la institucionalidad democrática la decisión tomada sobre el mecanismo¹⁰, Gómez Albarello sustenta una postura

9. Entre otras se le critica la creación de reglas especiales para un evento único, el hecho de que el mecanismo no permitiera someter a votación los puntos más importantes y álgidos del acuerdo final, la figura misma del plebiscito, la disminución del umbral de aprobación y la supresión del umbral de participación que, a su vez, limitaban la capacidad de los abstencionistas de participar en el juego político, los posibles abusos del Gobierno en la campaña y las posibles desventajas para los promotores del No.

10. Así, de acuerdo con el análisis jurídico de Garcés: «De la lectura del complejo andamiaje normativo y jurisprudencial se deriva que todo el proceso estuvo acompañado por un ejercicio democrático en el que participaron los diferentes poderes y que las decisiones de la Corte Constitucional fueron algunas a favor de la postura del Gobierno y otras a favor de los opositores y demandantes, por lo que no es posible decir que fue una trampa o que

crítica referida a la «actitud de las élites políticas de tratar las reglas de juego no como compromisos normativos que aseguran la legitimidad del régimen sino como dispositivos que se pueden modificar a la luz de las estrategias de los jugadores», similar a lo sostenido por Castro, cuando plantea que las reglas de juego plebiscitarias fueron manipuladas: «Fueron norma *ad hoc*, hechas con nombre propio, lo cual en lenguaje popular equivale a jugar con las cartas marcadas».

Independiente de las polémicas desatadas en torno a la figura del plebiscito especial, el contar con el aval de la Corte Constitucional para la sanción de la respectiva ley estatutaria, da luz verde a una cuarta etapa, corta e intensa en eventos sociopolíticos, como es la organización del evento electoral y la campaña misma a favor y en contra del acuerdo. Gómez Albarello considera que la pregunta, objeto de diversas críticas y demandas (*El Espectador*, 2016; *Rosas Londoño*, 2016), no fue sesgada, al referirse a la conclusión de la negociación con las FARC y al objetivo del mismo proceso. El capítulo de Rodríguez, por su parte, destaca cómo salta a la vista en este período la eficiencia excepcional en el funcionamiento de la institucionalidad, en tanto seis días fueron suficientes para que varias entidades nacionales organizaran y diera soporte normativo formal a un proceso de participación ciudadana directa que, en general, suele ser lento. Es esta diligencia la que posibilita la organización de los comités promotores a favor del Sí y el No y el desarrollo de la campaña misma. Castro (capítulo 4) describe parcialmente la labor efectuada al respecto por un grupo de juristas que presentó reparos «a puntos concretos del acuerdo y de los instrumentos utilizados para su implementación, porque lesionaban patrimonio político de los colombianos».

Durante este período de campaña se revela de manera determinante el peso de los medios de comunicación, tema abordado por Fabio López de la Roche en el capítulo 6, dando continuidad analítica a sus estudios previos sobre el tema. La perspectiva comunicacional y de cultura política que nos propone, explica no solo el momento

fue objeto de manipulación por el Gobierno». Por su parte, Rodríguez Pico acoge la postura de la Corte Constitucional y de quienes creen que el Congreso tenía atribuciones para efectuar nuevos desarrollos legislativos a la figura del plebiscito, en tanto las modificaciones efectuadas eran de carácter normativo y no reformaban las disposiciones generales adoptadas en la Constitución Política.

coyuntural analizado sino los errores en torno a la difusión de la negociación misma, que no logró cambiar una percepción instalada en la opinión pública de odio ante las FARC. Este «nacionalismo antifarriano», como lo denomina López, remite a factores más estructurales relacionados con el papel de los medios en la formación de la opinión pública nacional durante los dos períodos de Gobierno del expresidente Uribe.

Las deficiencias comunicativas sobre la negociación y lo que significaba el acuerdo para el país se ven acompañadas de la emergencia de las redes sociales como instrumentos poderosos en este tipo de campañas de participación directa, como ocurrió también con el Brexit. Junto con diversos análisis centrados en ellas¹¹ aparece en toda su relevancia el tema del manejo de las emociones del electorado. Asunto en el que sobresale el texto pionero de Andrei Gómez-Suárez (2016) sobre la utilización de dispositivos retóricos por parte de la campaña del No, que incidieron en la decisión final adoptada, tema que, desde una perspectiva regional, desarrolla también para este libro (capítulo 5).

Varios de los autores presentan su opinión negativa sobre lo insuficiente del tiempo previsto para que la ciudadanía pudiese tomar una decisión de manera razonada, así como sobre la falta de medidas promovidas por el Gobierno con este propósito. En todo caso, estas limitaciones de tiempo han sido una de las razones esgrimidas para explicar lo que ocurrió posteriormente, en la votación misma, el quinto momento identificable en el proceso de refrendación.

Los resultados sorprendentes en materia de apoyo mayoritario a la opción por el No, así como una no tan sorprendente —a la luz de la tradición colombiana y de lo que ha sido el uso de los mecanismos de democracia directa— pobre participación ciudadana de tan solo 37,43 %, han sido objeto de diversos intentos de explicación, que también son incluidos en los análisis de Gómez Albarello, Gómez-Suárez, López de la Roche y Rodríguez Pico. Autores que ahondan en el examen de factores explicativos ligados a aspectos coyunturales

11. A manera ilustrativa, se puede mencionar «Intensa “guerra” por el plebiscito en Twitter» (Molinas Dueñas, 2016). Otros autores se concentran en analizar el tema de la posverdad (González, 2017; Mejía Cortés, 2018), mientras que el Observatorio de Medios de Comunicación de la MOE incluye por primera vez en su observación electoral, un capítulo específico sobre redes sociales (Salazar Mahecha, 2016).

de diverso tipo, tales como el ya mencionado manejo de emociones, los errores en la estrategia de campaña del Gobierno y su inadecuada lectura de encuestas y de eventos políticos clave, las críticas al mecanismo seleccionado, la falta de tiempo y de pedagogía para la difusión de los acuerdos y hasta la presencia del huracán Matthew que afectó la costa Caribe del país el mismo día de la votación. Ahora bien, de este tipo de explicaciones se aparta el aporte académico ofrecido en el capítulo 7 por Juan David Velasco, en tanto las hipótesis que ofrece se suman más bien a esfuerzos analíticos de orden estructural que han intentado indagar sobre las características de la votación (*Álvarez & Garzón, 2016; Basset, 2018; Rincón Morera, 2018*). Velasco ofrece así una explicación basada en tendencias electorales y de orden histórico que muestran el peso de las élites rurales, los liderazgos conservadores y el rol articulador del uribismo, como claves para entender el triunfo del No.

Lo que ocurre después de la votación del 2 de octubre puede considerarse un último período de análisis. Su desenvolvimiento temporal es narrado y analizado detalladamente por López, quien además acompaña el relato con un seguimiento fotográfico a las marchas efectuadas los días siguientes a la realización del plebiscito. Dicha etapa contempla las reacciones iniciales del Gobierno Santos y de otros actores involucrados, en la perspectiva de salvar el proceso de paz realizado durante los cinco años previos. Se evidencia allí la cadena sucesiva de reuniones de negociación del acuerdo con los representantes del No, así como la asistencia de un grupo de estos a La Habana, y la renegociación de las modificaciones efectuadas con las FARC, todo lo cual se da acompañado de una vigorosa reacción de la sociedad civil, una serie de expresiones artísticas y el respaldo de la comunidad internacional a la paz, expresado en la entrega del Nobel al presidente Santos. El hecho de que no fuera suficiente la aceptación de 56 de los 57 ejes temáticos propuestos desde el No (*Duzán, 2018, p. 267*), algo así como el 98 % de las más de 500 propuestas referidas a estos ejes, a decir del jefe negociador del proceso (*De la Calle, 2019, p. 298*), para que sectores ligados al expresidente Uribe firmaran la nueva versión pactada, es un hecho evaluado negativamente en los trabajos de Gómez Albarello, Rodríguez y López, quienes coinciden en el carácter

desleal mostrado por la oposición, en tanto primaron intereses políticos ligados a la campaña electoral que se aproximaba.

El momento no está tampoco exento de los debates que han acompañado todo el proceso, siendo el primero de ellos el dilema que debió enfrentar el mandatario sobre si renunciar a la presidencia y echar a la borda los cinco años de negociación o intentar salvar el proceso de paz a través de los procedimientos descritos. Al respecto, mientras Rodríguez Pico hace una reflexión enmarcada en los debates sobre las responsabilidades del gobernante con sus promesas y con los ejercicios de participación ciudadana que ha promovido, Garcés describe todo el complejo andamiaje jurídico que permitió posteriormente la firma del nuevo texto del acuerdo en el Teatro Colón, el 24 de noviembre de 2016, el segundo ejercicio de refrendación por parte del Congreso de la República¹² y, con él, la posibilidad de habilitar el *fast track*, que daría paso a la implementación normativa del acuerdo, tema sobre el que también se pronuncia de forma favorable Gómez Albarello. No extrañamente, de forma contraria Castro manifiesta una opinión crítica no solo frente al procedimiento abreviado, el cual encuentra violatorio del Estado de derecho y de la tradición jurídica colombiana, sino frente a la forma como se manejó la propia renegociación. En esta el Gobierno actuó como un intermediario o mediador con las FARC, cuando lo adecuado, según su opinión, es que hubiese convocado una mesa tripartita a la que se sumara la oposición.

Ahora bien, el país ha observado también otro tipo de efectos de carácter político, de más mediano o largo plazo, y que tocan con la posibilidad misma de implementación del acuerdo. Aunque la mayor parte de capítulos hacen alguna mención al respecto, vale la pena resaltar las críticas de López frente a las indefiniciones del Gobierno nacional, que se expresan entre otras, en fenómenos como el asesinato de líderes sociales: «queda claro, para cualquier observador cuidadoso de la política colombiana que, junto a un discurso frente a la comunidad internacional de supuesto respeto a los acuerdos de paz de La

12. Esta se efectúa el 30 de noviembre del 2016 con un respaldo de 75 votos en el Senado y 130 en la Cámara de Representantes. No hubo votos en contra porque la oposición decidió retirarse y no participar en la votación. Ver: La histórica votación a la refrendación en el Congreso de la República: entre Senado y Cámara se logró un apoyo de 205 votos y 0 en contra al nuevo documento de paz (*El Tiempo*, 2016b).

Habana, las acciones de política interna del Gobierno Duque se orientan a desconocer la gran mayoría de los compromisos adquiridos en materia de paz y reconciliación». Apartándose de esta visión, Castro documenta en detalle la reactivación de expresiones violentas que se vienen dando en los territorios, pero las explica aludiendo a problemas de la concepción del Gobierno Santos frente a la negociación y no a la inacción del Gobierno actual.

Con un propósito prospectivo, otros autores intentan aportar también en la solución de las problemáticas derivadas del ejercicio de referendación. Gómez-Suárez, por ejemplo, considera que es posible la construcción de una narrativa distinta en torno a puntos que fueron polémicos para la ciudadanía durante la campaña. En esta misma línea un segundo capítulo de Rodríguez Pico, que cierra el presente libro, plantea la necesidad de superar los problemas de gobernabilidad, comprender las posturas del otro como paso previo para superar la polarización política y recoger las lecciones aprendidas por el país en materia del uso de mecanismos de democracia directa.

Los aportes específicos de cada capítulo

Más allá de su contribución al análisis de las diversas etapas, debates y definiciones que se surtieron para adelantar el proceso, cada uno de los capítulos incluidos en el presente libro hace un aporte específico a la comprensión del complejo fenómeno en estudio. Así, los dos capítulos iniciales enmarcan el análisis del plebiscito en debates académicos más amplios, ambos relacionados con la preocupación por la democracia. Juan Gabriel Gómez Albarello, en el capítulo 1 acude al método comparado como una forma de hermenéutica útil para la comprensión de procesos políticos, ubicando el plebiscito por la paz como un mecanismo suplementario a la labor de toma de decisiones que cumplen los órganos democráticos de representación política. El caso se distancia, entonces, de aquellos que a nivel mundial han utilizado mecanismos de referendación para constituir unidad política, definir la forma de esta, adoptar una constitución, anexarse o independizarse de un organismo internacional o, incluso, abolir el régimen democrático

o avalar un régimen autoritario o totalitario. De acuerdo con esta lectura, aunque nada radical se ponía en juego, la retórica exagerada de la oposición en relación con un tipo de refundación del Estado o de la patria se explica según el autor debido al mensaje enviado por los negociadores de que el pacto logrado no podría modificarse, pues se debía considerar como un acuerdo humanitario especial, integrado al bloque de constitucionalidad (tema que se suprime en la renegociación del acuerdo).

La validez y la legitimidad de la refrendación se comparan también en este capítulo inicial. Se encuentra que el caso colombiano es similar a otros en los cuales la consulta no sirve ni para tomar una decisión ni para resolver un conflicto; al contrario, Gómez Albarello resalta la radicalidad y deslealtad de la oposición; la necesidad de asumir el *fast track* «ante el imperativo práctico de reducir la incertidumbre que se cernía sobre la continuación del proceso de paz con las FARC» y los fenómenos particulares que inciden en la construcción de sentido del plebiscito: la ausencia en la gran mayoría de los casos de una discusión razonable acerca de lo que estaba en juego, el matoneo (*bullying*) ideológico e, incluso, filosófico; el hecho de seguir personajes que se consideran creíbles y admirables y, finalmente, el —ya mencionado— efecto negativo de las redes sociales en la esfera pública, al convertirse en vehículos difusores de mentiras.

También enmarcada en las preocupaciones por la democracia, Clara Rocío Rodríguez Pico, en el capítulo 2, reflexiona sobre las relaciones entre representación política y participación ciudadana, ahondando en las dificultades que se presentaron para hacer realidad el ideal normativo según el cual la intervención ciudadana en los asuntos públicos contribuye a cualificar las decisiones de los gobernantes en su condición de representantes de los intereses de la sociedad, perfilándose así una suma con resultado positivo, en la que ambos lados de la ecuación resulten ganadores.

En la medida en que esta no fue la situación del plebiscito, la autora examina lo que considera una serie de dilemas que se presentaron en los diferentes momentos descritos y, que, en tanto se trató de un dispositivo de democracia directa activado desde arriba, debieron ser resueltos en su mayoría por el Gobierno. Partiendo de la base de que

el proceso es interrelacionar, se analiza también el papel de diversos actores de la sociedad involucrados y, por estar el asunto en discusión ligado con la culminación de un conflicto armado, el de las propias FARC. El capítulo hace patente cómo materializar una iniciativa participativa de este tipo no es una tarea sencilla y cómo a lo largo de un camino de innumerables definiciones que duró unos cuatro años, se presentaron obstáculos cuya superación siempre fue objeto de disputas y críticas. Si bien se halla que el Gobierno Santos cometió varios errores, también se reconoce que mostró un alto grado de coherencia, tanto ante el cumplimiento de su promesa de llevar a refrendación el acuerdo resultante de las conversaciones, como frente a salvar la paz, evitando así tirar a la borda el mayor legado de su Gobierno y arriesgar la vuelta del país al conflicto armado.

Seguidamente, dos destacados miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 dan cuenta, en sendos capítulos, de aspectos de contexto que sirven para enmarcar lo ocurrido en el proceso de refrendación. En el capítulo 3, María Teresa Garcés Lloreda hace una juiciosa presentación del soporte jurídico dado al acuerdo final a través de actos legislativos, leyes de diverso rango y decretos presidenciales, acompañados todos ellos de las correspondientes sentencias de la Corte Constitucional. La inclusión en este libro del complejo andamiaje jurídico creado es fundamental porque contribuye a explicar por qué la implementación ha logrado subsistir, a pesar del triunfo de sectores opositores a las negociaciones, quienes, una vez accedieron al poder político, plantearon, desde su ala más radical, la posibilidad de «hacer trizas el acuerdo»¹³.

Adicionalmente, dos enfoques y planteamientos del aporte de Garcés merecen ser destacados: a) llevar el análisis más allá del estudio de la normatividad que dio vida al mecanismo de consulta ciudadana y extenderlo hasta el procedimiento legislativo especial, las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al Ejecutivo y, más aún, hasta examinar cuál fue el resultado de esas provisiones jurisdiccionales,

13. Una expresión del exministro del Interior de Uribe, Fernando Londoño, quien señaló este como el primer desafío del partido Centro Democrático en el lanzamiento de su estrategia de campaña. Esto fue recogido en video por Noticias UNO y expuesto en artículo por la revista *Semana* (*Noticias Uno*, 2017; *Revista Semana*, 2017).

en términos de la implementación del acuerdo e incluyendo, incluso, previsiones de blindaje jurídico y financiero para la preservación de los compromisos; b) evidenciar la complejidad de procedimientos efectuados y la infinidad de actores involucrados. Al lado de todos los poderes públicos y los organismos de control, en muchas etapas puntuales de definición de esta normatividad intervinieron, bien fuese ciudadanos o juristas como demandantes de las normas, bien organizaciones sociales, no gubernamentales o académicas para participar en el debate. El resultado es un andamiaje normativo en el que de lado y lado se obtuvieron triunfos y derrotas, expresados en las declaraciones de constitucionalidad o de inconstitucionalidad realizadas por la Corte, y donde de ninguna manera puede señalarse que se cometieron arbitrariedades por parte del poder político.

En «Colombia, país de paces», Jaime Castro, por su parte, presenta argumentos políticos, históricos y vinculados con el proceso mismo, que contribuyen al entendimiento de la opinión de los juristas que acompañaron el No. Su punto de partida es esa atipicidad colombiana según la cual conviven simultáneamente una institucionalidad catalogada como democrática, con fenómenos recurrentes de violencia y conflicto, que precisamente esa democracia debería atenuar. Como respuesta el país ha impulsado diversos procesos de negociación, amnistías e indultos, que paradójicamente no conducen a terminar la guerra, sino que se reciclan, muchas veces con nuevos y más fieros actores armados. Sin desconocer la importancia de la negociación con la guerrilla con «mayor capacidad de perturbación», relativiza su alcance y señala que esta, en sí misma, no representa la paz, sino que sería una más de las muchas «paces» realizadas en el país, que no se logrará materializar porque el Estado no ha copado los territorios con servicios sociales ni con presencia de fuerzas armadas, e incluso de polémicas milicias, por él propuestas.

Criticando que los esfuerzos comparados se hagan con países de contextos diferentes y no con la propia experiencia, Castro coteja las negociaciones de La Habana con lo ocurrido en las del Frente Nacional y la desmovilización del M-19. Concluye que, a diferencia de estos, en el proceso liderado por Santos no se respetó el ordenamiento jurídico ni las reglas de juego y que, adicionalmente, se hicieron

demasiadas concesiones e incluso se facilitó un triunfo político a una guerrilla ya vencida y en retirada. Reprocha, especialmente, el haber negociado de igual a igual una agenda que, en sus palabras, pretendía hacer una especie de revolución por decreto (o acuerdo), «fundar o refundar el Estado» y resolver lo que no se había resuelto en 200 años de historia republicana. Todo lo anterior explicaría las dificultades del acuerdo con las FARC para obtener consenso nacional y el pobre respaldo logrado de parte de la opinión pública. Pese a esta visión crítica, Castro reconoce el nuevo escenario posfirma del acuerdo y termina puntualizando iniciativas que deberían desarrollarse para «que del proceso pueda decirse que puso término de verdad a uno de nuestros conflictos».

Los tres siguientes capítulos contribuyen desde varias perspectivas al entendimiento de lo ocurrido en la campaña política y a los resultados del plebiscito, si bien, en algunos casos se realizan reflexiones de carácter más general que se proyectan al análisis de lo ocurrido después del 2 de octubre. El aporte de Andrei Gómez-Suárez, en el capítulo 5, parte de evidenciar la instalación de un discurso emocional antipaz, que fue determinante en los resultados de la consulta y que ayuda a explicar los pocos avances observados en la implementación y, por ende, el riesgo que puede sufrir la transición de la guerra a la paz. Se sostiene así que mediante «un uso constante, escalonado y reiterado» los defensores del No lograron posicionar dispositivos retóricos tales como ‘castro-chavismo’, ‘paz sin impunidad’, ‘Santos entrega Colombia a las FARC’, ‘No + Santos’, ‘resistencia civil’ e ‘ideología de género’, *que incluso siguieron operando* en la campaña política electoral de 2018.

Esta perspectiva de acercamiento enfatiza en el papel de las emociones en nuestros marcos interpretativos —los cuales, a decir del autor, ocupan el 99 % de los procesos mentales, dejando solo el 1 % restante a la razón— y sirve como marco teórico para examinar razones, interpretaciones y motivaciones de ciudadanos residentes en Bogotá y cinco departamentos de Colombia (Córdoba, Caldas, Risaralda, Santander y Norte de Santander), con los que Gómez-Suárez se entrevistó en visitas efectuadas entre 2016 y 2017 en su calidad de director de la Fundación Rodeemos el Diálogo, consultor de la Defensoría del Pueblo y asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. A pesar

de que identifica que los dispositivos retóricos propaz fueron pocos, de difícil recordación e inefectivos, descubre en algunos actores de estas regiones «el destello de un marco de referencia emocional propaz que debe consolidarse para garantizar un proceso de reconciliación nacional». Al respecto, el último apartado del capítulo se concentra precisamente en presentar reflexiones sobre cómo desmontar el marco emocional antipaz, de tal forma que, a través del diálogo afectivo, se puedan crear nuevas narrativas y nuevos dispositivos retóricos que permitan superar la desconfianza heredada de generación en generación y sobre la que se asienta la negativa interpretación ciudadana frente al proceso de paz.

A diferencia de las críticas planteadas por Castro, Fabio López de la Roche, en el capítulo 6, hace un reconocimiento a diferentes fortalezas que tuvo el proceso de paz promovido por el Gobierno Santos, teniendo en cuenta los fracasos pasados y el hecho de que su contraparte fuese «una guerrilla militarmente dura y muy ortodoxa desde el punto de vista de su radicalismo político-ideológico, con la cual no se veía fácil un proceso de negociación y mucho menos de logro de la paz». Pese a este reconocimiento, se plantea que la precaria o distorsionada información con que se contó a lo largo de las negociaciones hizo imposible que la sociedad tuviera una comprensión equilibrada de los avances y logros alcanzados. En este sentido, el desenlace del plebiscito estaría explicado por factores estructurales y coyunturales, como serían, en el primer caso, las transformaciones en la cultura política que se dan durante los dos gobiernos del expresidente Álvaro Uribe, entre 2002 y 2010, y que potenciadas por los grandes medios de comunicación masiva convierten a las FARC en el «enemigo público número uno de los colombianos», generan una sistemática «pedagogía del odio» y rechazizan a la sociedad colombiana, entre otros. Por su parte los factores coyunturales identificados son de diverso tipo, algunos de ellos ligados con las propias FARC o los partidos y dirigentes políticos que apoyaron las negociaciones y la campaña a favor del Sí, pero sobre todo con el propio Gobierno del expresidente Santos. Los medios de comunicación de carácter público y privado también tienen parte de responsabilidad. Estos últimos privilegiaron esquemas polarizantes y, en algunos casos, actuaron como difusores

de declaraciones y posiciones ideológicas en contra del acuerdo, sin ningún sustento objetivo.

Una vez examinados estos factores, se abordan las acciones de la sociedad civil ante la derrota del Sí. Una serie de fotografías tomadas directamente por el autor ilustran las marchas estudiantiles, regionales y nacionales que se dieron en la semana posterior al plebiscito, mientras que se presenta un juicioso recuento cronológico del proceso de negociación del Gobierno con los representantes del No, así como de la negativa de la oposición liderada por el expresidente Uribe de respaldar este proceso, que López lee como una decisión favorable a intereses de una derecha moral y otra política que se reflejaron en la renegociación del acuerdo y se proyectaron a la campaña política del 2018. Para cerrar el capítulo, se presentan los hechos más importantes ocurridos posteriormente en cuanto a la desmovilización y la implementación del acuerdo en manos del actual presidente Iván Duque Márquez, que hacen patente lo complejo de la situación actual y ratifican la necesidad de continuar impulsando procesos de reconciliación y de consolidación de la paz.

En el capítulo 7 Juan David Velasco aporta al análisis de los resultados electorales desde una mirada explicativa estructural y de largo plazo, que se aparta de, en su opinión, inconsistentes visiones subjetivas y coyunturales centradas en manipulaciones emocionales. Su aproximación, basada en análisis histórico e inferencias estadísticas, explora tres grandes factores. El primero es la persistencia de un patrón histórico (*path dependence*) según el cual, élites rurales se reacomodan para oponerse a procesos de democratización y redistribución de la riqueza. En el caso del proceso de paz con las FARC, este patrón se reflejará en rechazos por parte de gremios ganaderos y palmicultores, comerciantes y empresarios cafeteros y bananeros, a puntos del acuerdo de paz que consideraron como amenazas, así como en el apoyo financiero y mediante declaraciones en los medios de comunicación a los promotores del No en el plebiscito.

Según se deriva del seguimiento a tendencias de partidos ganadores en concejos municipales en elecciones de 2011 y 2015 y a senadores más votados por municipio en el 2006, 2010 y 2014, el segundo factor proporcionado por Velasco se relaciona con la persistencia histórica de

actitudes y redes políticas conservadoras en varios departamentos del país, «herencia conservadora» que, según sus análisis, tiene presencia en cerca de la mitad de los 546 municipios en los que el No resultó victorioso, algunos de los cuales presentaron una diferencia porcentual del 25 % en el rechazo al acuerdo de paz, notablemente lejano al 0,49 % que obtuvo el No a nivel nacional. Se constata también que la mayoría de los senadores conservadores concentran sus votaciones en los municipios donde prevaleció el No, siendo muchos de ellos jefes de redes políticas estables, ligados en algunos casos al fenómeno de la paraparlítica. El último de los factores explicativos es la consolidación de un electorado que, desde los comicios de 2002 y en todas las elecciones nacionales posteriores, ha votado persistentemente por el expresidente Uribe, por sus candidatos, partidos y aliados. Según los análisis de Velasco, este respaldo se correlaciona con las votaciones en el plebiscito, de tal forma que un 60 % de los municipios donde ganó el No pueden considerarse municipios fieles al uribismo, lo que en otros términos equivaldría a plantear que un 29 % del total de votos obtenidos por el No provienen de las regiones intermedias y periféricas del país cuyos habitantes son seguidores de las políticas del expresidente.

Finalmente, el capítulo de cierre de Clara Rocío Rodríguez Pico, que se presenta a manera de reflexiones finales, pero recogiendo algunos de los hallazgos y propuestas realizados por los autores de esta publicación, se concentra en analizar tres aspectos considerados como retos en la construcción de la paz en Colombia. En primer lugar, y una vez verificados los cambios en la conformación del mapa político a nivel nacional, se evidencia la existencia de una especie de «empate técnico», según el cual sectores políticos que apoyaron el No resultaron victoriosos, pero han sido incapaces de materializar sus propuestas, no solo por la falta de respaldo político, sino también por el desconocimiento hacia la mitad del país que avaló el acuerdo y por haber tenido que enfrentarse a una realidad muy diferente en términos jurídicos y sociales a la que se encontraba presente antes de la firma de este y de la desmovilización de la guerrilla de las FARC. De esta forma se observan grandes problemas en materia de gobernabilidad nacional, que no han permitido avances una vez firmada la paz en las condiciones ya aludidas.

En este contexto, la superación de la polarización existente en el país es un segundo reto planteado en este capítulo. Se menciona cómo en aras de poder avanzar en la construcción de la paz, a la que los sectores del No dijeron no oponerse, es necesario reconocer las posturas del otro y tratar de desenmarañar las diferencias que separan a las dos partes. Al respecto, el presente libro constituye un aporte importante en materia de presentar argumentos serios y sólidos para respaldar una perspectiva del Sí, que va mucho más allá de las descalificaciones relacionadas con la trampa realizada con el plebiscito, usada con regularidad por quienes se sintieron birlados, pero que cada vez muestran menos fuerza para explicar los diferentes problemas del país. Finalmente, el análisis se cierra con una reflexión sobre los mecanismos de democracia directa y sobre la pregunta de si debieran evitarse en el futuro, en vista de la frustración vivida con el plebiscito. La conclusión, a grandes rasgos, es que más que evitarse, el país debería realizar una discusión a fondo sobre lo que este proceso representó y sobre las lecciones que deben ser aprendidas para poder materializar en otras condiciones la participación ciudadana directa, y, por esta vía, fortalecer la democracia.

Con esta reflexión concluye el aporte que este libro ha querido ofrecer a la explicación de un fenómeno altamente complejo y que abrió la puerta a innumerables retos para el país. A pesar de la riqueza de las miradas incluidas y de verificar que el anhelo que motivó su realización sigue aún vigente, es claro que el análisis de los profundos impactos de este No ciudadano a la paz en la realidad del país implica un esfuerzo analítico de largo aliento y de muchas manos, cabezas y corazones, en el que será necesario persistir en los años venideros.

Clara Rocío Rodríguez Pico
Profesora Asociada - IEPRI

Referencias

- Agencia de Noticias UN. (2016, octubre 4). Ganó el No: Consecuencias y posibles escenarios. <http://unradio.unal.edu.co/nc/detalle/cat/en-el-medio/article/gano-el-no-consecuencias-y-posibles-escenarios-1.html>
- Álvarez, E., & Garzón, J. C. (2016). *El país que develó el triunfo del No*. Fundación Ideas para la Paz.
- Álvarez, E., Mazzoldi, G., & Cuesta, I. (2016, octubre 15). La «ideología de género»: ¿un spoiler para la paz? *openDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/la-ideolog-de-g-nero-un-spoiler-para-la-paz/>
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265.
- Caracol Radio - DeJusticia. (2016, mayo 26). Lea aquí todos los argumentos sobre el plebiscito que se discute en la Corte Constitucional realizados por la Corporación DeJusticia. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2016/05/26/nacional/1464273041_980986.html
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del Jefe Negociador del Gobierno Colombiano en la Habana*. Penguin Random House.
- Duzán, M. J. (2018). *Santos. Paradojas de la paz y del poder*. Penguin Random House.
- El Espectador. (2016, agosto 31). Demandan ante el Consejo de Estado la pregunta del plebiscito por la paz [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/demandan-el-consejo-de-estado-pregunta-del-plebiscito-p-articulo-652222>
- El Tiempo. (2016a, noviembre 10). *¿Por qué se confunde ideología de género con equidad de género?* *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/equidad-e-ideologia-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-34069>
- El Tiempo. (2016b, diciembre 1). La histórica votación a la refrendación del acuerdo en el Congreso. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16763644>
- Gómez-Suárez, A. (2016). El Triunfo del NO: la paradoja emocional detrás del plebiscito. *Icono*.
- González, M. F. (2017). La «posverdad» en el plebiscito por la paz en Colombia. *Nueva sociedad*, 269, 114—126.
- IEPRI. (2018, octubre 2). Dos años del plebiscito por la Paz: Reflexiones desde el Sí. *Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)*. <http://iepri.unal.edu.co/post/dos-anos-del-plebiscito/>

- Mejía Cortés, J. D. (2018). Comunicación política y posverdad: Expresiones discursivas de la oposición al plebiscito en Colombia 2016. *Diálogos de Derecho y Política*, 0(20), 8-41.
- Molinares Dueñas, C. (2016, septiembre 26). Intensa «guerra» por el plebiscito en Twitter. *ColombiaCheck*. <https://colombiacheck.com/investigaciones/intensa-guerra-por-el-plebiscito-en-twitter>
- Noticias Uno. (2017, mayo 7). Fernando Londoño y Alejandro Ordóñez prometen volver trizas el acuerdo de paz. <https://www.youtube.com/watch?v=vIRJK2d84-8>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2019, septiembre 24). Preguntas y Respuestas Plebiscito Especial para Refrendar el Acuerdo final. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Preguntas-y-Respuestas-Plebiscito-Especial-para-refrendar-el-acuerdo-final-.aspx>
- Ramírez, J. (2016, octubre 4). El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia. *Asuntos Legales - La República*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891>
- Revista Semana. (2011, diciembre 24). A repartir la mermelada. *Revista Semana*. Sección Economía, edición 1547, Dec 24 2011. <https://www.semana.com/economia/articulo/repartir-mermelada/251181-3>
- Revista Semana. (2017, mayo 8). «Hacer trizas» el acuerdo con las FARC: ¿es posible? *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/uribismo-hara-trizas-acuerdo-acuerdo-con-farc-esta-blindado/524529>
- Rincón, A. (2018). De la esperanza a nuevas incertidumbres. Sobre la distribución de la votación en el plebiscito Colombia (2016). *Análisis Político*, 31(92), 137-158.
- Rosas Londoño, L. F. (2016, octubre 22). La Demanda del Centro Democrático debe tumbar el Plebiscito-Las2orillas. *Las Dos Orillas*. <https://www.las2orillas.co/la-demanda-del-centro-democratico-tumbar-plebiscito/>
- Salazar Mahecha, S. (2016). La conversación sobre el Plebiscito de Refrendación en las Redes Sociales. *Medios de comunicación y plebiscito de refrendación de los Acuerdos de Paz* (pp. 37-58). Misión de Observación Electoral - MOE / Torreblanca Agencia Gráfica.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Planeta.

Capítulo 1

Capítulo 1. El plebiscito por la paz: una perspectiva comparada¹

Juan Gabriel Gómez Albarello²

El significado y alcance del plebiscito por la paz en Colombia podría entenderse mejor, si recurriéramos a una comparación con otros procesos de refrendación popular que han tenido lugar en otras épocas y en otras latitudes. Aunque los estudiosos de los procesos políticos usamos el método comparado como un instrumento para hacer inferencias y, de ese modo, generar explicaciones, no es menos cierto que también podemos emplearlo como un método hermenéutico para contribuir a la comprensión de esos mismos procesos. Lo que presento en este capítulo es justamente el resultado de una indagación histórico-política sobre el plebiscito acerca de los acuerdos de paz, en una perspectiva comparada.

Esta indagación la he llevado a cabo utilizando como guía cuatro preguntas básicas: la primera, ¿por qué se procura la refrendación popular?; la segunda, ¿cómo se hace esa refrendación?; la tercera, ¿qué validez y efectividad tiene esa refrendación? y, la cuarta y última pregunta, ¿cómo se construye el sentido de esa refrendación? En este texto procuraré responder a cada una de esas preguntas echando mano de la referencia a otros procesos de refrendación popular, de modo que

1. Este texto se basa en la presentación «El sentido de la refrendación popular de los acuerdos de paz», que hice en el evento Colombia ante el reto del acuerdo final entre Gobierno y FARC-EP, organizado por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional, el 27 de septiembre de 2016. Quisiera agradecer a mi colega Clara Rocío Rodríguez Pico por los comentarios que hizo a la versión preliminar de este capítulo.

2. Abogado, PhD en ciencia política, profesor asistente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

esas referencias resulten lo más informativas posibles de cara a la tarea de esclarecer el significado del mencionado plebiscito.

Quisiera señalar que aquí utilizo la categoría refrendación popular con el fin de facilitar la comparación entre varios procesos que, nominalmente, son distintos: la convocatoria y realización de plebiscitos, por un lado, y de referendos, por el otro. Aún hoy el plebiscito es una institución mirada con sospecha por muchos estudiosos pues evoca el recurso a la decisión popular, cuando ella se conoce de antemano. A lo largo de la historia, líderes autoritarios han echado mano de los plebiscitos para mantenerse en el poder. El referendo, por el contrario, se asocia con la iniciativa de los ciudadanos para abrogar o confirmar una ley, o para decidir sobre una iniciativa legislativa con origen en los mismos ciudadanos. En Colombia, el plebiscito es un mecanismo que le permite al presidente consultar al pueblo sobre políticas del Ejecutivo que no requieren aprobación del Congreso. El voto ciudadano obliga al presidente, pero no a los demás poderes públicos. Hecha esta precisión, lo sustancial es el recurso al pueblo para que se pronuncie. De ahí que me refiera en general a la refrendación popular y solo en casos específicos a los plebiscitos y referendos³.

1.1. ¿Por qué se procura la refrendación popular?

De partida, uno podría decir que la refrendación popular es consustancial a las instituciones democráticas. Lo que no es tan claro, sin embargo, es que las instituciones políticas que tenemos realmente lo sean. Esto no debería resultar escandaloso ni extraño. El ideario del gobierno representativo se formó en oposición a las aspiraciones democráticas. En los Estados Unidos y en la Francia del siglo XVIII, la democracia se asociaba con el gobierno de la multitud o, para decirlo en términos más coloquiales, de la plebe, de la guacherna. Por el

3. El libro de Stephen Tierney (2012), así como el volumen editado por Matt Qvortrup (2014), proporcionan bastante información sobre los procesos de refrendación popular a lo largo de la historia en varias regiones del mundo. La página *Referendums by country* de la edición en inglés de Wikipedia es quizá una de las recopilaciones más exhaustivas de los procesos de refrendación popular alrededor del mundo. Cfr. https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_by_country

contrario, el gobierno representativo fue defendido con base en la idea de que representantes más educados que el pueblo llano deliberarían de forma desapasionada y desinteresada, en procura de decisiones de interés común (Manin, 1995)⁴.

Desde el punto de vista democrático, el pecado original de las instituciones representativas es pues haber nacido contra el pueblo. La ironía histórica, sin embargo, es que en muchos casos esas instituciones representativas no han podido prescindir de la participación popular en la toma de decisiones. Esa participación ha sido buscada en dos tipos de situaciones:

- para constituir la unidad política, por ejemplo para declarar la independencia del país con respecto a una potencia extranjera o para modificar sustancialmente la estructura del régimen político y
- para asegurar el funcionamiento de la unidad política mediante un mecanismo suplementario de obtención del consentimiento de los ciudadanos.

Procesos de refrendación popular para construir la unidad política

Los referendos relativos a la independencia de un país convocan a los integrantes de la comunidad política para que con su decisión le den vida a dicha comunidad. En este caso, el procedimiento de refrendación popular es autorreferencial: gracias al procedimiento electoral se constituye la comunidad política y mediante ese procedimiento se vinculan los integrantes de la comunidad política que está por nacer. Esta es, quizá, la manifestación más radical del poder constituyente popular (véase Tabla 1).

4. En los inicios del siglo XIX, un estudioso de la historia antigua de Grecia, George Grote, dedicó sus esfuerzos a rehabilitar la idea democrática, especialmente contra aquellos como William Mitford, quienes veían en la constitución oligárquica espartana el modelo político que deberían seguir las naciones europeas (Kierstead, 2014). La influencia de Grote es apreciable en la obra de John Stuart Mill, quien procuró conciliar la idea democrática, recibida de los atenienses, con las características de las sociedades modernas industriales (Urbinati, 2002).

Tabla 1 Referendos relativos a la independencia de un país

Proceso	País	Año	País	Año
Referendos en los cuales triunfó la opción independentista	Chile	1817	Macedonia	1991
	Liberia	1846	Armenia	1991
	Noruega	1905	Azerbaiyán	1991
	Islandia	1918 y 1944	Estonia	1991
	Camboya	1945	Georgia	1991
	Mongolia	1945	Letonia	1991
	Guinea	1958	Lituania	1991
	Samoa	1961	Turkmenistán	1991
	Argelia	1962	Uzbekistán	1991
	Malta	1964	Ucrania	1991
	Rodesia	1964	Bosnia	1992
	Bahrein	1970	Herzegovina	1992
	Comoros	1974	Eritrea	1993
	Djibouti	1977	Moldova	1994
	Micronesia	1983	Timor Leste	1999
	Eslovenia	1990	Montenegro	2006
Croacia	1991	Sudán del Sur	2011	
Referendos en los cuales no triunfó la opción independentista	Sarre	1955	Senegal	1958
	Camerún	1958	Alto Volta	1958
	República Centroafricana	1958	Somaliland	1967
	Chad	1958	Puerto Rico	1967, 1993, 1998
	Comoros	1958	Guam	1976 y 1982
	República del Congo	1958	Aruba	1977
	Dahomey	1958	Quebec	1980 y 1995
	Djibouti	1958	Islas Marshall	1983
	Polinesia Francesa	1958	Palau	1983
	Gabón	1958	Islas Cocos	1984
	Costa de Marfil	1958	Malvinas	1986
	Madagascar	1958	Nueva Caledonia	1987
	Mali	1958	Islas Vírgenes	1993
	Mauritania	1958	Curaçao	1993
	Nueva Caledonia	1958	Bonaire	1994 y 2004
	Níger	1958	Bermudas	1995
	Saint Pierre y Miquelon	1958	Chipre	2004
Escocia			2014	

Habiéndose constituido la unidad política, los procesos de referendación popular pueden tener lugar para decidir acerca de la forma de

esa unidad, esto es, para mantener o rechazar una decisión previa acerca del tipo de estado. Ejemplos de este tipo de procesos son las decisiones acerca del carácter monárquico o republicano del gobierno. Como destacaré más adelante, el proceso de refrendación popular puede no ser concluyente. La cuestión de la forma del estado puede ser llevada a las urnas varias veces, como sucedió en Grecia (1920, 1924, 1935, 1946, 1973 y 1974). En Luxemburgo (1919) y en Bélgica (1950) el asunto fue decidido definitivamente a favor de la monarquía. Por el contrario, en Bulgaria (1946), Italia (1946), Vietnam (1955), Suráfrica y Ruanda (1961) ganó la opción republicana.

Por la vía de procesos de refrendación popular, la unidad política puede ser objeto de ampliaciones o restricciones. Los futuros ciudadanos usualmente no toman parte en esos procesos.⁵ La excepción más notable, sin embargo, es el plebiscito colombiano de 1957 mediante el cual se estableció el sufragio femenino. En dicha ocasión, las mujeres fueron autorizadas para votar. En teoría, su decisión pudo haber consistido en rechazar el poder que los organizadores del plebiscito les habían llamado a ejercer.

Una forma bastante común de refrendación popular consiste en someter al pueblo la decisión relativa a adoptar una nueva constitución. Si bien la unidad política puede ya estar constituida, este tipo de refrendación es una de las manifestaciones del poder constituyente. Como en el caso de los referendos independentistas, los referendos sobre un nuevo texto constitucional pueden no ser concluyentes. El ejemplo más temprano es el de la entonces llamada República de Batavia, el nombre dado al estado que ocupaba los territorios que hoy se conocen como el Reino de los Países Bajos. A instancia de la República Francesa, los holandeses fueron presionados a votar a favor de una constitución republicana y unitaria. En un primer referendo, en

5. En 1860, en el estado de Nueva York tuvo lugar un referendo relativo al derecho a votar de los hombres negros mayores de 21 años. La decisión fue negativa. En el estado de Colorado, en 1893, un referendo le puso fin a la exclusión de las mujeres del proceso político. En la Confederación Helvética, el referendo de 1866 le dio iguales derechos a la población judía y a aquellos que hubiesen adquirido la nacionalidad suiza. En contraste con este proceso de ampliación de la unidad política, en Ecuador, en 1869, el entonces presidente Gabriel García Moreno promovió la adopción, vía referendo, de una constitución que solo reconocía como ciudadanos a aquellos que profesaran la religión católica.

1797, la tendencia federalista prevaleció y triunfó el No. Los franceses, disgustados, rechazaron ese resultado y promovieron en 1798 un nuevo referendo en el cual no pudieron participar los federalistas. No contentos con la constitución aprobada de ese modo, en 1801 promovieron un nuevo referendo para aprobar otro texto constitucional de carácter más centralista y, en 1805, recurrieron una vez más a la refrendación popular para que se aprobara, como finalmente sucedió, una constitución con un ejecutivo unipersonal (Tabla 2).

Tabla 2 Referendos mediante los cuales se adoptó una nueva constitución

País	Año	País	Año
Batavia	1797,1798, 1801 y 1805	Alemania Oriental	1968
Confederación Helvética	1802, 1848 y 1874	Bulgaria	1971
Chile	1812, 1818, 1925 y 1989	Irán	1979
Francia	1793 y 1795	Filipinas	1987
Liberia	1847	Bangladesh	1991
México	1867	Rumanía	1991 y 2003
Uruguay	1917 y 1934	Estonia	1992
Haití	1928	Lituania	1992
Bolivia	1931	Rusia	1993
Irlanda	1937	Irak	2005
Francia	1946	Kenia	2005 y 2010
Polonia	1946 1997	Serbia	2006
Dinamarca	1953	Bolivia	2009
Corea del Sur	1962	Marruecos	2011
Marruecos	1962		

Otro caso común de ejercicio del poder constituyente es el que concierne a la adhesión o secesión de una organización internacional en la cual se delega una parte de la soberanía. El caso más notable es, sin duda alguna, el de la refrendación popular de la decisión de unirse a la Unión Europea (UE) o de separarse de ella. Antes de su creación formal, también tuvieron lugar varios procesos de refrendación relativos a la adhesión a la organización que la precedió: la Comunidad Económica Europea (CEE) (Tabla 3).

Tabla 3 Referendos relativos a la adhesión a organizaciones internacionales y a la secesión de las mismas (el caso de la CEE-UE)

País	Año	País	Año
Irlanda	1972	Eslovaquia	2003
Dinamarca	1972	Eslovenia	2003
Noruega	1972 y 1994	Hungría	2003
Reino Unido	1974 y 2016	Letonia	2003
Austria	1994	Lituania	2003
Finlandia	1994	Malta	2003
Suecia	1994	Polonia	2003
Chequia	2003	Croacia	2012
Estonia	2003		

El más reciente referendo, el llamado Brexit, sorprendió a la gran mayoría de observadores, quienes esperaban que triunfara la opción de permanecer el Reino Unido en la Unión Europea. Junto con el triunfo del No en el plebiscito en Colombia, el Brexit fue uno de los resultados electorales que motivaron a editorialistas políticos de distinta proveniencia a cuestionar la idoneidad de los procesos de referendación popular (*D’Anconna, 2017; Khruscheva, 2016*). La participación popular directa no es más cuestionable que confiarle la toma de decisiones a personas que tienen que ganar su curul en un proceso competitivo, por lo general bastante corrupto. El problema no es la participación popular misma sino la forma en la cual se organiza y se realiza esa participación.

Un caso especial de los procesos de referendación popular es el de los democidios (Tabla 4), esto es, el ejercicio del poder constituyente por parte del pueblo para abolir el régimen democrático o para avalar un régimen autoritario o totalitario, previamente establecido. El democidio es, aparentemente, una posibilidad inherente a todo régimen democrático. Con agudeza, Lawrence J. Hatab (*1995*) señala que una paradoja trágica de la democracia es que «una negación democrática de la democracia sería democrática» (p. 222). Uno podría circunvalar la paradoja apelando a la idea de que la democracia involucra mucho más que la regla de la mayoría: solamente podríamos llamar democrático al proceso de toma de decisiones en el cual la deliberación en la esfera pública y en las instituciones representativas se desarrollara

de forma razonable (*Habermas, 1996*). No obstante, lógicamente no podría descartarse que esa deliberación condujera a un resultado anti-democrático.

Más allá de la especulación lógica, la evidencia histórica es reveladora de numerosos procesos de refrendación popular en los cuales la deliberación ciudadana estuvo muy lejos de ser razonable. Sería pedirle peras al olmo esperar que ciudadanos enfebrecidos por las pasiones, y también coaccionados por el régimen de turno, estuviesen dispuestos a preservar las instituciones representativas, luego de ser llamados a votar a favor de opciones autoritarias o totalitarias.

Tabla 4 Democidios

País	Año	País	Año
Francia	1800, 1802, 1804, 1815, 1851 y 1852	Guatemala	1935
México	1854 y 1863	Rumanía	1938, 1941 (marzo y noviembre)
Honduras	1870	España	1947
Italia	1929 y 1934	Egipto	1956
Portugal	1933	Venezuela,	1957
Alemania	1934, 1936 y 1938	Filipinas	1973, 1975, 1976 y 1977
		Chile	1978 y 1980

Napoleón Bonaparte, su sobrino Luis Napoleón, Benito Mussolini, Adolf Hitler y Augusto Pinochet, por solo mencionar algunos de los casos más prominentes, legitimaron su acceso al poder, la destrucción del Estado de derecho, de las garantías para la oposición y la alternancia en el gobierno mediante procesos de refrendación popular. Luego del golpe de Estado del 18 Brumario (9 de noviembre) de 1799, el golpista Napoleón promovió la adopción de una constitución que le otorgó poderes casi dictatoriales y el 7 de febrero, en un proceso electoral amañado, logró que la mayoría refrendara popularmente dicha constitución. Poco tiempo después, el 10 de mayo de 1802, un nuevo referendo legitimó su carácter vitalicio. No contento con ello, el 18 de mayo de 1804, otro referendo legitimó el nuevo título adquirido por Bonaparte: emperador. En todos estos procesos de refrendación popular, Napoleón contó con el favor del 99 % de los votantes. Su sobrino Luis Napoleón siguió su ejemplo. Luego del golpe de Estado

del 2 de diciembre de 1851, el 20 y 21 de diciembre del mismo año Luis Napoleón convocó a los franceses para que legitimaran su acceso al poder. El 92 % de los votantes lo hicieron. Un plebiscito posterior, el realizado el 21 y 22 de noviembre de 1852, votado favorablemente por el 96,86 % de los votantes, declaró a Luis Napoleón emperador y a la familia Bonaparte la dinastía real de Francia.

En dos ocasiones, 1929 y 1934, Mussolini convocó al pueblo italiano a un plebiscito y en ambas oportunidades obtuvo un porcentaje similar de aprobación: 98 %. La participación electoral fue restringida a los hombres adultos que fuesen miembros de un sindicato o una asociación, a los soldados y a los miembros del clero. Además, la oposición careció de garantías para hacer campaña a favor del No. Hitler, inspirado en Mussolini, destruyó las instituciones de la República de Weimar por la misma vía. En 1934, obtuvo el 88 % de aprobación a un referendo que le permitió concentrar el poder. El porcentaje de votos negativos fue usado posteriormente para denunciar la deslealtad de la oposición al Reich. En los referendos de 1936 y 1938, Hitler obtuvo el 98,8 % y el 99,5 % de aprobación para sus decisiones. Pinochet tuvo menos suerte que los anteriores. Sin embargo, en el plebiscito de 1978 logró obtener el 78,6 % de respaldo popular a su dictadura y en el plebiscito de 1980 el 67,4 % para la constitución autoritaria promulgada ese año.

En el mismo conjunto de democidios deberíamos clasificar los referendos mediante los cuales la ciudadanía avaló la abolición de los límites a la reelección del gobernante de turno. Se trata de un fenómeno relativamente reciente, revelador de las múltiples formas que puede adoptar la destrucción ‘democrática’ de la ‘democracia’; dos de ellos tuvieron lugar en antiguas repúblicas soviéticas (Turkmenistán, 1994 y Azerbaiyán, 2009), uno más en Níger (2009) y otro en Venezuela (2009). En teoría, la posibilidad de la alternancia en el poder se mantuvo; en la práctica, fue negada por completo. De aquí que estos procesos de refrendación popular quepan pues en la categoría de democidios.

Procesos de refrendación popular para asegurar el funcionamiento de la unidad política

La segunda situación en la cual se procura la refrendación popular es, como lo dije anteriormente, asegurar el funcionamiento de la unidad política mediante un mecanismo suplementario de obtención del consentimiento ciudadano. La decisión en este caso no versa sobre la unidad política, su forma, su soberanía, etc. sino sobre asuntos cuya resolución esa unidad hace posible. Digo que es un mecanismo suplementario dado que el mecanismo principal es el procedimiento ordinario de decisión que le otorga esa facultad a los órganos representativos. El principal motivo para recurrir a este mecanismo suplementario es la brecha que puede existir entre lo que los elegidos y los ciudadanos estarían dispuestos a aceptar. La refrendación popular y la reactivación de la discusión ciudadana con ocasión de esa refrendación se convierten en el medio para cerrar esa brecha.

La mayor o menor frecuencia con la cual se recurre a los referendos tiene que ver con a) las oportunidades para que los ciudadanos puedan tomar la iniciativa para la adopción de una ley y también para poner en entredicho las decisiones sobre las cuales los políticos profesionales se pusieron de acuerdo, b) con la mayor o menor confianza en esos políticos profesionales, y c) con la convicción compartida de que los ciudadanos son lo suficientemente razonables para tomar buenas decisiones colectivas. En Suiza, conocida desde largo tiempo la alta frecuencia con la cual se recurre a la refrendación popular, desde 1901 hasta hoy han tenido lugar 110 referendos. Italia comenzó la práctica de recurrir a la refrendación popular solo después de la Segunda Guerra Mundial, pero desde entonces ha realizado 22 referendos. Francia tiene una larga tradición, que comenzó con los democidios ya referidos, pero desde la mitad del siglo xx hasta ahora ha realizado 12 referendos. En el mismo período, el Reino Unido ha llevado a cabo solamente tres: dos relativos a la pertenencia a la confederación europea (1975 y 2016) y uno acerca de su sistema electoral (2011).

Las razones por las cuales se recurre a la refrendación popular pueden ser tan variadas como los conflictos específicos de cada sociedad y la intensidad con la cual ese conflicto sea percibido por diferentes

grupos. La prohibición del consumo de alcohol fue sometida a refrendación popular en Suiza (1930 y 1931) y en todos los países de latitud nórdica con un régimen democrático: Canadá (1898 y 1920), Islandia (1908 y 1933), Noruega (1919 y 1926), Suecia (1922) y Finlandia (1931). Los segundos referendos fueron casi siempre referendos abrogatorios. El divorcio y también el aborto han dado lugar a referendos en varios países donde la población católica ha sido históricamente mayoritaria: Italia, Irlanda, Malta, Portugal y Uruguay. El servicio militar obligatorio fue objeto de referendo dos veces en Australia (1916 y 1917) y en Canadá (1942); el uso de energía nuclear, en Austria (1978), Suecia (1980), Italia (1987), Bulgaria (2013) y Lituania (2012); el manejo de la deuda externa, en Bolivia (1986); Islandia (2010 y 2011); Irlanda (2012) y Grecia (2015).

Un grupo especial de referendos concierne al tratamiento que deberían recibir los responsables de haber iniciado y tomado parte en conflictos armados nacionales e internacionales. En Bulgaria, en 1922, el Gobierno de entonces sometió a referendo la decisión de iniciar una acción penal contra antiguos miembros del Gobierno responsables de adoptar una política probélica en la Primera Guerra Mundial. En Uruguay, en 1989, el referendo tuvo por objeto cesar la acción penal contra los miembros de las Fuerzas Armadas responsables de violaciones a los derechos humanos. Este asunto, así como todas las cláusulas relativas a un acuerdo de paz para ponerle fin a un conflicto armado interno, fueron objeto de refrendación popular en Irlanda del Norte (1998) y Argelia (2005). En todos estos casos, la ciudadanía fue llamada a decidir si respaldaba en bloque tales acuerdos. No tuvo la posibilidad de votar por separado ninguno de sus componentes.

Todo el anterior recuento debería servir para comprender que el plebiscito por la paz tenía un alcance limitado. No estaba en juego la reconstitución de la unidad política, la forma del estado, su soberanía, etc. Era meramente un mecanismo suplementario de obtención del consentimiento ciudadano para asegurar el funcionamiento de la unidad política. Entonces, ¿por qué tanto ruido? ¿Por qué tantos votantes del No hablaban en términos de unos acuerdos que refundaban el Estado, la patria, etc.? Buena parte de su oposición provenía de la desafortunada decisión de los negociadores de ambas partes de considerar

esos acuerdos como un acuerdo humanitario especial que, además, quedaría integrado al bloque de constitucionalidad, esto es, al conjunto de disposiciones sobre derechos humanos y derecho humanitario de la Constitución y los tratados internacionales, cuyo carácter es equivalente al de las cláusulas pétreas de otras constituciones⁶. Además de estar en desacuerdo con numerosos aspectos de los acuerdos de paz, los opositores recibieron el mensaje de que nunca podrían modificar su contenido.

El plebiscito, además, era el vehículo para legitimar un procedimiento legislativo especial, diseñado especialmente para implementar esos acuerdos de paz. Desde el punto de vista de los negociadores de los acuerdos, ese procedimiento era necesario para evitar las dilaciones y obstáculos con los cuales la oposición haría más difícil convertir lo acordado en políticas públicas. El punto de vista de la oposición es que ese procedimiento constituía un recorte de las garantías de que esas políticas públicas serían discutidas y aprobadas de manera razonable. En mi opinión, la oposición esgrimió este argumento para contar con los medios de impedir la puesta en vigor de los acuerdos. Incluso con ese procedimiento especial, esa oposición mostró una gran renuencia a discutir de buena fe muchas de las propuestas del Gobierno. El hundimiento de la reforma política, por solo poner un ejemplo, es evidencia de ello.

Uno puede juzgar la retórica de los opositores como exagerada pues, como lo dije anteriormente, no había nada radical en juego: la soberanía del Estado seguía intacta, igual sucedía con la garantía de los derechos y la separación de los poderes, el carácter representativo y participativo del régimen, la garantía de la propiedad privada y la libre empresa, etc. En muchos casos, una defensa acérrima del *statu quo* nutría las objeciones a reformas que no ponían en entredicho ninguno de esos principios. En la perspectiva de los negociadores, refrendar popularmente la decisión de hacer intangibles los acuerdos era la mejor

6. Las cláusulas pétreas son disposiciones constitucionales que no pueden ser objeto de reforma constitucional. Para decirlo de otro modo, una cláusula pétrea convierte en inconstitucional las reformas a la constitución que procuran modificarla o abolirla. Prohibiciones de este tipo se han hecho comunes, pero no dejan de expresar una fuerte tensión entre el contenido democrático y liberal de muchas constituciones contemporáneas (Gómez Albarcello, 2012).

manera de blindarlos, esto es, de protegerlos contra posteriores intentos de desbaratar una paz que había tomado mucho tiempo alcanzar. Lo que esos negociadores no tomaron en cuenta fue precisamente que ese blindaje jurídico-político era poco razonable⁷ y que iba a enardecer a la oposición, como en efecto sucedió.

En todo esto había, además, una gran ironía. Los promotores de la refrendación popular de los acuerdos recurrieron a este mecanismo en atención al hecho de que las bajas tasas de participación electoral hacían precaria la legitimidad de los mismos. La razón era que habían sido firmados por un presidente que no era lo suficientemente representativo y quien, además, tenía bajos índices de aceptación. Dado el estrecho margen con el cual se impuso sobre su rival en las elecciones de 2014, en las cuales el tema de la paz fue central, el plebiscito habría de darle al presidente la posibilidad de dar por terminada la discusión acerca de los acuerdos. Sin embargo, las mismas bajas tasas de participación electoral hacían difícil obtener la refrendación popular que haría las veces de mecanismo suplementario de legitimación política. Precisamente, a cuenta de esta dificultad, el Gobierno promovió una desafortunada reforma legal con el fin de darle validez a un plebiscito con baja participación, punto que consideraré en la siguiente sección.

Antes de referirme a este tema, quisiera subrayar que, por varias razones, entre las cuales estaban las bajas tasas de participación electoral, así como la inconveniencia y el reproche de modificar las reglas de juego, diversos analistas y figuras políticas cuestionaron la decisión del Gobierno de recurrir a la refrendación popular de los acuerdos.⁸ El Gobierno hizo caso omiso de esas críticas. Antes bien, apostó a que la refrendación le daría el aval popular que no había obtenido en las urnas dos años antes. Tanto el expresidente Santos (2019, p. 539) como el entonces jefe del equipo negociador del Gobierno colombiano en La Habana, Humberto de la Calle (2019, p. 292), reconocen que no tenían un plan B en caso de que triunfara el No en el plebiscito. Esto

7. En mi blog cosmopolita, puse en cuestión por irrazonable esta iniciativa de los negociadores, «La comedia de los contorsionistas constitucionales» (Gómez Albarello, 2016a).

8. Además de la entrada de mi blog que dediqué al asunto, «Chapuzas constitucionales: críticas a un cuestionable plebiscito» (Gómez Albarello, 2015), le enuncié mis críticas al entonces presidente Santos en una reunión que tuvo lugar el 1o de abril de 2016 (Corral, 2016, p. 140).

puede ser tomado como una indicación de que su idea de la refrendación estaba en línea con el uso que han hecho muchos líderes autoritarios de ese mecanismo de participación popular: solo recurren a él, cuando se espera de antemano un resultado favorable.

Como mostraré en las secciones tercera y cuarta de este capítulo, el plebiscito no tuvo un carácter decisivo y más bien terminó por intensificar la dinámica de polarización existente en el país. En ausencia de la convocatoria al plebiscito, ¿habríamos podido evitar la actual polarización política? No lo podemos saber. Sí sabemos del remordimiento del expresidente Santos y del jefe del equipo negociador, Humberto de la Calle, por haber procurado la refrendación popular. El primero admite que fue un error promover el plebiscito y que, «[s]i pudiera volver el reloj atrás, no jugaría la carta de la refrendación» (Santos, 2019, p. 531). El segundo reconoce que, al convocar al plebiscito, el Gobierno diseñó «la tormenta perfecta» (De la Calle, 2019, p. 297), pues había numerosos factores que conspiraban contra la refrendación popular de los acuerdos de paz.

1.2. ¿Cómo se hace la refrendación?

La refrendación popular de decisiones políticas puede tomar diferentes formas dependiendo de a) si se trata de un proceso constituyente o de un proceso constituido y b) si el proceso es democrático, limitadamente democrático o autoritario. En los procesos constituidos hay reglas previas que determinan quiénes pueden convocar la refrendación popular, quiénes pueden participar, cómo se lleva a cabo, cuál es la regla de decisión aplicable y cuál es su *quorum* decisorio. Los procesos constituyentes se caracterizan por generar ellos mismos las reglas que hacen posible la refrendación popular. Es obvio que el plebiscito sobre los acuerdos de paz se encuadra en el caso de los procesos constituidos de refrendación popular: había todo un conjunto normativo previo que regulaba la forma en la cual se debía llevar a cabo. El Gobierno promovió un cambio a algunas de esas reglas que distorsionaron la convocatoria, lo cual contribuyó a confirmar que nuestro régimen tiene un carácter democrático bastante limitado.

En los procesos constituyentes, la convocatoria a la refrendación popular corre a cargo de élites que pueden ser más o menos democráticas y que suelen estar en abierta contradicción con el *statu quo ex ante*. En los procesos constituidos, la iniciativa de la convocatoria la puede tomar una parte del pueblo. Sucede también que la iniciativa la toman élites políticas, que hacen cálculos acerca de los beneficios de recurrir a un procedimiento de refrendación popular. Como ya mencioné, el cálculo del Gobierno era cerrar la discusión acerca de los acuerdos de paz (Santos Calderón, 2018, p. 269). La opinión del presidente estuvo en este caso bajo la influencia del asesor británico Jonathan Powell, quien había acompañado a Tony Blair en el proceso de negociación con el Ejército Republicano Irlandés (IRA, por su acrónimo en inglés), así como durante el proceso de refrendación popular del llamado Acuerdo del Viernes Santo. En un artículo publicado en el diario *The Guardian* (Powell, 2016), el propio Powell señaló que estaba convencido de la bondad del plebiscito pues le parecía que esa era la vía para legitimar el cambio constitucional necesario para la implementación de los acuerdos. No sé hasta qué punto Powell haya promovido o aceptado la reforma al umbral establecido en la ley para que el plebiscito tuviera validez. A juzgar por el tono de su opinión en el mencionado artículo, de la propia experiencia de refrendación del Acuerdo del Viernes Santo y de la forma como obró el Gobierno, conjeturo que Powell apoyó la reforma al umbral.

Según la Ley 134 de 1994 (*Congreso de la República de Colombia, 1994*), que regula el uso de los mecanismos de participación popular, los plebiscitos serán aprobados «por la mayoría del Censo Electoral», es decir, 17 millones y medio de electores tendrían que participar, y la mitad más uno tendría que responder afirmativamente a la pregunta formulada por el presidente. La Ley Estatutaria 1757 de 2015 (*Congreso de la República de Colombia, 2015*)⁹ mantuvo este umbral. Sin embargo, mediante la Ley Estatutaria 1806 de 2016 (*Congreso de la República de Colombia, 2016*)¹⁰, este fue reducido al 13 por ciento del

9. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

10. Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

censo electoral. En mi más considerada opinión, este fue un cambio burdo de las reglas de juego, hecho a la medida del cálculo político del Gobierno de que la refrendación popular le daría un aval mejor del que, de modo bastante incompleto, había obtenido en las urnas dos años antes.

En su recuento sobre la convocatoria al plebiscito y su realización, el expresidente Santos (2019, p. 527) no menciona en absoluto el tema de la reforma del umbral. Considero que esta omisión es reveladora de la actitud de las élites políticas de tratar las reglas de juego no como compromisos normativos que aseguran la legitimidad del régimen sino como dispositivos que se pueden modificar a la luz de las estrategias de los jugadores. El jefe de la delegación del Gobierno en La Habana, Humberto de la Calle (2019, p. 282), reconoce que la abstención representaba un escollo para la realización del plebiscito, pero estuvo de acuerdo con persistir en la idea de la refrendación popular. En otro aparte, De la Calle (2019) ni siquiera menciona el tema de la modificación del umbral, lo cual en mi opinión es igualmente revelador del carácter meramente instrumental que tienen las reglas de juego para las élites políticas colombianas.

En la mayoría de los regímenes representativos que se consideran «democráticos», lo que se observa es el respeto a las reglas previas de juego. Nadie las modifica para asegurarse de obtener uno u otro resultado. Por el contrario, modificar las reglas establecidas para obtener el resultado que ha sido escogido de antemano es propio de regímenes autoritarios y demagógicos. Fue lo que hicieron los franceses en la República de Batavia o Mussolini en Italia para obtener resultados favorables. La maniobra del Gobierno tenía la misma impronta. Tenía además los rasgos de un fraude, hecho de un modo chapucero. Como escribí en su momento en mi blog *Cosmopolita*:

Las consecuencias de todo fraude son siempre negativas. En este país la expectativa de que cumpliremos las reglas es baja, la confianza interpersonal también es baja y el costo de tomar e implementar decisiones colectivas es bastante alto. El plebiscito minoritario agrava esta situación. Cuando los líderes políticos ablandan las reglas para conseguir un resultado, no importa cuán noble sea, la realización de una paz

firme y duradera quedará en entredicho. De seguir por este camino, las bases del edificio constitucional continuarán debilitadas.

(Gómez Albarello, 2015, párr.6)

Aquí conviene resaltar que la legitimación democrática es procesal en el sentido de que depende del establecimiento de procedimientos (reglas de juego) que induzcan a los participantes a deliberar acerca del contenido de la decisión política y a tomar esa decisión teniendo en cuenta los intereses de todos los afectados. Si bien, en la práctica, la refrendación popular se acerca de manera muy imperfecta al ideal de legitimación democrática, lo mejor siempre es servirse de ese ideal como guía de acción y justificar de la mejor manera toda adecuación práctica que se aleje de él. Reducir el umbral de decisión con el argumento de que en el país había una abstención crónica era una forma bastante torpe de justificar la adecuación práctica del ideal democrático a la coyuntura nacional.¹¹ Precisamente por ser crónica, las altas tasas de abstención debieron haber motivado al Gobierno a reconsiderar la decisión de recurrir a la refrendación popular. Quizá, como lo señaló Enrique Santos (2018, p. 277), el empecinamiento de su hermano, el expresidente Juan Manuel Santos, en relación con el plebiscito tuvo mucho que ver con su tendencia a pensar con el deseo a creer que el resultado positivo era casi que inexorable, tanto que consideró presentar su renuncia como presidente, luego del triunfo del No (*De la Calle*, 2019, p. 292; Santos, 2019, p. 538).

Los cuestionamientos a la forma en la cual se hizo la refrendación no paran aquí. Los tiempos de la refrendación pueden ser tan importantes como las reglas bajo las cuales se hace su convocatoria. De modo general, uno puede afirmar que entre más tiempo haya entre el día de la convocatoria al proceso de refrendación y el día de asistir a las urnas, mayores serán las oportunidades para que la ciudadanía tome una decisión de manera razonada. Por el contrario, plazos muy cortos entre una y otra fecha serían evidencia del afán de las élites de obtener un resultado favorable, más basados en apelaciones emocionales, identificaciones personales o partidistas, etc., que en convicciones formadas

11. Esa torpeza la captó muy bien el portal humorístico *Actualidad Panamericana*: «Amigos imaginarios, gatos y perros podrán votar plebiscito de la paz». (*Actualidad Panamericana*, 2015)

en discusiones razonables. La brevedad del plazo es, por lo menos en parte, función de la complejidad de aquello sobre lo cual la ciudadanía es llamada a decidir. Entre más complejo sea el asunto, mayor debería ser el tiempo que la ciudadanía debería tener para familiarizarse con los temas objeto de su decisión.

A este respecto, el siguiente contraste puede resultar bastante ilustrativo. Como parte del acuerdo de coalición suscrito por el Partido Conservador y el Partido Liberal-Demócrata, fue sometida a refrendación popular la cuestión de si el Reino Unido debería modificar el sistema electoral. El sistema vigente, conocido como el-primero-en-cruzar-la-rama (*first-past-the-post*) o de mayoría simple, tiene el problema de generar resultados poco proporcionales, lo cual hace difícil que nuevas fuerzas puedan ser incluidas dentro del sistema político. Para corregir este problema, la coalición propuso a la ciudadanía adoptar el sistema de voto alternativo, de acuerdo con el cual los votantes expresan un orden de preferencia respecto de los candidatos en contienda. Ese orden permite descartar sucesivamente a los candidatos con pocos votos, hasta seleccionar el candidato más preferido. La convocatoria al referendo sobre la adopción del voto alternativo se hizo el 7 de septiembre del 2010 y la votación el 5 de mayo de 2011. Es decir, la ciudadanía tuvo ocho meses para familiarizarse con la nueva opción, las consecuencias que tendría implementarla y las ventajas y desventajas con respecto al sistema vigente. Por el contrario, en Irlanda del Norte (parte del Reino Unido) y en Irlanda, el proceso de refrendación del Acuerdo de Viernes Santo tuvo lugar en un plazo extremadamente breve: la convocatoria al referendo la hizo el Gobierno el 10 de abril de 1998 y el referendo tuvo lugar el 22 de mayo del mismo año.

En Colombia, el presidente convocó al plebiscito mediante un decreto promulgado el 30 de agosto de 2016 y este tuvo lugar el 2 de octubre del mismo año. Al ver el plazo tan corto para que la ciudadanía se familiarizara con un acuerdo de 297 páginas, conjeturo que Jonathan Powell influyó para que esto se hiciera así¹². Luego de que el plebiscito

12. Es muy posible que otras consideraciones también hayan motivado al expresidente Santos a convocar lo más rápidamente posible el plebiscito. La más importante quizá pueda haber sido el poco tiempo que quedaba para la implementación de los acuerdos bajo su mandato.

tuviera lugar, algunos votantes del Sí han construido un relato según el cual ellos apelaron a la razón y los votantes del No apelaron a la emoción, sobre todo, a emociones negativas como la rabia y el miedo. Sin embargo, el tiempo tan breve entre la convocatoria y el certamen electoral lo hace a uno pensar que el Gobierno, como promotor del Sí, pareció no estar muy interesado en una discusión razonable acerca del contenido de los acuerdos. Antes bien, de su lado hubo mensajes equívocos, como las declaraciones previas del presidente en las cuales apeló también al miedo como argumento para que los colombianos votaran a favor de los acuerdos de paz (*Revista Semana*, 2016a).

Los defensores del Gobierno de entonces y de los términos de la convocatoria al plebiscito pueden argüir que los tiempos del proceso de negociación hacían imperiosa la refrendación popular lo más pronto posible. Incluso aceptando esta tesis, lo cierto era que el Gobierno debería entonces haber tomado medidas para compensar la falta de tiempo de la ciudadanía para familiarizarse con aquello acerca de lo cual tenía que decidir. La ausencia de esas medidas indica que su voluntad era la de que los acuerdos de paz se aprobaran rápidamente, sin mucha discusión, bajo el entendido de que era el mejor acuerdo posible. La Ley Estatutaria 1806 de 2016 (*Congreso de la República de Colombia*, 2016) se ocupó de importantes aspectos procedimentales tales como los relativos a la constitución y reconocimiento de los comités promotores de una y otra opción, así como de los asuntos relativos a la financiación de la campaña realizada por uno y otro comité. Con candor, con cinismo o, quizá, con un poco de las dos, en un memorable trino el senador Armando Benedetti encontró contraproducente esta última regulación con el argumento de que los topes financieros de las campañas nadie los respeta.

La mencionada ley no obligó a representantes de los comités promotores a participar en debates en los cuales esgrimieran sus argumentos y respondieran a las críticas de sus contradictores. La ley simplemente estableció que tanto los partidos y movimientos como el Gobierno tendrían acceso a la televisión para presentar sus puntos de vista. Esta no es la manera de promover una deliberación razonada acerca de asuntos tan fundamentales para el país como la puesta en vigor de los acuerdos de paz suscritos con una organización alzada en armas. La

experiencia comparada indica que son pocas las leyes que se ocupan de promover debates previos a un referendo. En general, su realización tiene lugar dependiendo de la cultura política de cada país. Donde la polarización no es fuerte, quienes debaten se tratan con respeto y donde se valora escuchar puntos de vista contradictorios, el debate es incluso una obligación ética. Donde están ausentes estas condiciones, la ingeniería institucional algo puede hacer dándoles incentivos de diversa índole a los actores políticos para que debatan, pero no es dable esperar que esa ingeniería cambie radicalmente la cultura política de un país. En Colombia, no se hicieron mayores esfuerzos por promover un debate sobre los acuerdos de paz. La postura radical de muchos de la oposición, reconocidos por eludir debates, como lo hizo el entonces presidente Uribe en su campaña de reelección, no contribuyó mucho a que el proceso de refrendación popular fuera mucho más razonable y menos emotivo.

No es un asunto de menor importancia la forma en la cual se formula la pregunta a la cual la ciudadanía debe responder en las urnas. Hay preguntas claramente tendenciosas, que inducen al votante a pensar que escoger la opción contraria a la favorecida por el régimen constituiría casi que un delito de traición a la patria. Un ejemplo de ese modo sesgado de preguntar es el plebiscito convocado por Pinochet en Chile en 1978¹³. No obstante, conviene destacar que hay una gran diferencia entre una pregunta sesgada en un proceso de refrendación popular y en una encuesta. En este último caso, la persona que responde tiene mucho menos tiempo para pensar en la pregunta y en su respuesta, y no tiene tiempo en absoluto para discutir sobre una y otra con más personas. En los procesos de refrendación popular, incluso en regímenes autoritarios, existe la posibilidad de que la ciudadanía exprese en las urnas preferencias contrarias a las del Gobierno. Tal fue lo que sucedió en el plebiscito realizado en Chile en 1988, en el cual la mayoría de la ciudadanía rechazó la propuesta de que Pinochet continuara en el poder como presidente.

13. La pregunta en cuestión rezaba: «Frente a la agresión internacional desatada en contra el Gobierno de nuestra patria, respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile, y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para encabezar soberanamente la institucionalización del país».

En el plebiscito sobre los acuerdos de paz, la pregunta formulada por el expresidente Santos —«¿Apoya el acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera?»— suscitó suspicacia en la oposición. En mi opinión, la pregunta no es sesgada pues hace referencia a la conclusión del proceso de negociación con las FARC y al objetivo del mismo proceso, de lo cual estaba ampliamente informada la ciudadanía. Lo deplorable, en este caso, fue la respuesta del presidente a los cuestionamientos de la oposición. En declaraciones a los medios, este dijo: «La Corte Constitucional me dio el mandato, le dio el mandato al Gobierno: el presidente tiene la facultad de redactar la pregunta que se le dé la gana, pero eso sí, que sea clara y sencilla» (*Caracol Televisión*, 2016, párr. 2). Sin duda, la Constitución le reconoce al presidente la discrecionalidad para formular las preguntas objeto de los plebiscitos, pero esa discrecionalidad ha de ejercerse de manera razonada. La salida en falso del presidente afectó sin duda la credibilidad de segmentos de la ciudadanía en la bondad de aquello sobre lo cual el Gobierno le pedía que votara favorablemente.

1.3. ¿Qué validez y efectividad tiene la refrendación popular?

La pregunta acerca de la validez de la refrendación popular concierne a la forma en la cual se convoca a la ciudadanía a que participe en la toma de decisiones colectivas. En el caso de los procesos constituidos, la forma de esa convocatoria está regulada de antemano. Por tanto, independientemente del resultado, si esa regulación previa es respetada, la refrendación popular se considera válida.

La validez se traslapa con la legitimidad, pero son dos cosas distintas. Un proceso de refrendación popular puede ser válido jurídicamente, pero políticamente ilegítimo: si un conjunto considerable de la población rechaza el sistema legal y los funcionarios que ejercen poder con base en él, entonces la refrendación popular, por muy válida que sea, no producirá efectos políticos decisivos. El conflicto que se quería zanjar mediante la votación continuará, quizá, en condiciones más gravosas que antes de esa votación, precisamente porque habría quedado agotado un medio no cruento para resolverlo. La amenaza de

una resolución cruenta también puede dar al traste con los procesos de refrendación popular.

Sucede también que un proceso constituyente de refrendación puede ser legítimo, pero inválido a la luz de las normas que ese proceso constituyente se propone revocar. Puede ocurrir también que un referendo sea al mismo tiempo inválido y parcialmente ilegítimo. Este caso es similar al descrito en el anterior párrafo: la refrendación popular, lejos de resolver un conflicto político, puede agravarlo. También puede ocurrir que, para prevenir que se profundice ese conflicto, los organizadores de la refrendación popular hagan caso omiso de sus resultados.

Dos casos ilustran muy bien no solo la poca efectividad sino también el efecto contraproducente que pueden tener los procesos de refrendación popular. El primero es el del referendo convocado en 1992 por el parlamento de Bosnia y Herzegovina para decidir si se constituía en una entidad política independiente de la antigua Yugoslavia. En el parlamento bosnio tenían asiento representantes de tres nacionalidades distintas: los bosnio-musulmanes, los croatas y los bosnio-serbios. Estos últimos estaban en desacuerdo con la opción independentista; preferían permanecer en una Yugoslavia de mayoría serbia y temían convertirse en una minoría en la nueva nación. Los delegados de esta nacionalidad se retiraron del parlamento, cuando se votó la convocatoria al referendo independentista y animaron a sus seguidores a abstenerse, como en efecto lo hicieron. El resultado del referendo reflejó la fragmentación nacional: los bosnio-musulmanes y los croatas votaron masivamente a favor de la independencia (el 99,71 % de los votos válidos fueron por esa opción), pero el porcentaje de votantes (63,4 %) estuvo por debajo del umbral de dos terceras partes, necesario para que el resultado fuera considerado válido. Lo que siguió a este proceso de refrendación popular fue una cruenta guerra civil, que causó más de cien mil víctimas fatales y la destrucción de numerosas ciudades.

El segundo caso que ilustra la ineffectividad de un proceso de refrendación popular es el referendo independentista convocado por el Gobierno regional de Kurdistán, en Irak. Este referendo tuvo lugar el 25 de septiembre de 2017 y en él participó el 72,16 % de los ciudadanos aptos para votar, presentes en el territorio kurdo-iraquí. El resultado

fue completamente favorable a la opción independentista: por el Sí votó el 92,73 % de los votantes. La respuesta del Gobierno iraquí fue de rechazo, posición que también asumieron Irán, Turquía y Siria, los otros países donde hay una minoría kurda considerable. Algunos otros se pronunciaron en contra del referendo (Australia, China y España, por ejemplo), alegando que tal decisión no podía comprometer la integridad territorial del estado iraquí. Otros más (Estados Unidos, Francia y Rusia) hicieron un llamado a los kurdos a negociar con el Gobierno central iraquí la forma en la cual tal referendo podría tener lugar, así como las condiciones relativas acerca de su validez. Los Países Bajos y Suecia expresaron su disposición a reconocer el resultado del referendo, sin mayores condicionamientos. Sin embargo, a la luz de la declarada oposición de Irak y sus países vecinos, y de la eventualidad de un conflicto armado, el Gobierno regional de Kurdistán hizo caso omiso de la decisión del pueblo kurdo-iraquí que él mismo procuró.

Lo sucedido en el caso de otros referendos independentistas muestra que un resultado válido puede ser objeto de revisión en el futuro, lo cual también es demostrativo de la poca efectividad que puede tener la refrendación popular para solucionar un conflicto político. Dos casos bastante conocidos son los de Quebec y de Puerto Rico. En Quebec tuvo lugar un primer referendo independentista en 1980 en el cual una mayoría del 59,56 % votó a favor de permanecer en Canadá; este porcentaje se redujo considerablemente en 1995 al 50,58 %. Por la vía de una decisión judicial, la *Reference Re Secession of Quebec* (*Supreme Court of Canada*, 1998), la Corte Suprema canadiense introdujo condiciones más exigentes que una simple mayoría para que la secesión de esa provincia pudiera tener lugar.

En Puerto Rico han tenido lugar cinco referendos relativos al estatus político de la isla: en 1967, 1993, 1998, 2012 y 2017. En ninguno de ellos la opción independentista ha tenido mayor respaldo. El porcentaje de independentistas más alto, 5,5 %, se registró en el 2012. En cambio, la tendencia ha sido hacia el aumento de la proporción de quienes votan a favor de convertirse en el estado quincuagésimo primero de los Estados Unidos. A pesar de contar con el favor del 97,18 % de los votantes, la baja participación registrada en el referendo de 2017 dejó en entredicho la legitimidad de este resultado, lo cual se

sumó a la poca voluntad del Congreso estadounidense de considerar la cuestión.

Visto en perspectiva, el caso del plebiscito por la paz no es pues tan singular. Como en otros países, en Colombia el proceso de refrendación popular no sirvió para tomar una decisión y resolver un conflicto.¹⁴ Antes bien, lo que hizo fue radicalizar a la oposición contra esos acuerdos. En mi más considerada opinión, esa oposición no actuó de un modo responsable. Durante las rondas de discusión que tuvieron lugar luego del triunfo del No, varios líderes políticos expresaron la opinión de que la revisión de los acuerdos de paz suscritos por el Gobierno y las FARC podría tomar mucho tiempo. En la práctica, esto significaba dejar en el aire el proceso de paz hasta las elecciones presidenciales de 2018. Lo que había detrás de esta postura era el cálculo de la oposición de convertirse en Gobierno y echar para atrás todo lo acordado. Las numerosísimas propuestas de cambios a los acuerdos y las dilaciones en las discusiones fueron reveladoras de su poca voluntad de llegar a un compromiso aceptable para todas las partes.

Como mencioné anteriormente, un aspecto crucial de la refrendación popular de los acuerdos de paz concernía a la puesta en vigor de un procedimiento legislativo especial que permitiera convertirlos en políticas públicas, a una velocidad mayor que la habitual. La interpretación de algunos críticos era la de que el triunfo del No hacía imposible que ese procedimiento especial pudiera adquirir validez.¹⁵ Un observador externo criticó la idea del procedimiento legislativo especial con el argumento de que negaba las condiciones ideales de deliberación a las cuales deben someterse todos los asuntos complejos y de profundas repercusiones (*Gargarella, 2016*). Estos críticos hicieron caso omiso de la deslealtad de la oposición y del imperativo práctico de reducir la incertidumbre que se cernía sobre la continuación del proceso de paz con las FARC. Exigir la implementación de los acuerdos de paz por la vía de un procedimiento ordinario e, incluso, extraordinario —en

14. Un escritor acertó mucho más en su valoración del proceso político colombiano que la mayoría de los analistas políticos. En un artículo publicado pocos días antes de que la ciudadanía fuera a las urnas, Andrés Candela (2016) escribió, «Luego de la votación del plebiscito será casi imposible gobernar un país tan dividido, gane quien gane» (*párr. 1*).

15. Representativa de esta posición es la opinión de Jorge Humberto Botero (2016).

el sentido de más exigente— contradecía la exigencia de consolidar el mencionado proceso de paz, que ya estaba en una etapa final y, por ello, bastante crítica. Esta exigencia no era una mera consideración de utilidad práctica; había una suficiente carga de imperativo moral: cesar el conflicto y prevenir la violencia. Como escribí en su oportunidad en mi blog, hacer caso omiso de ello e invocar el ideal deliberativo en condiciones precarias era seductor «como lo fueron para Odiseo los cantos de las sirenas» (Gómez Albarello, 2016b, párr. 20).

1.4. ¿Cómo se construye el sentido de la refrendación?

El ideal normativo que le da sentido a la refrendación popular es que la ciudadanía, luego de discutir razonablemente acerca de los principios en los cuales se basan las distintas opciones, así como las consecuencias de votar a favor o en contra de ellas, toma una decisión, razonada y libre. En la práctica, los procesos de refrendación popular se alejan, algunas veces más, algunas veces menos, de ese ideal. Donde hay más posibilidades de que ese ideal tenga una mayor realización es en regímenes políticos en los cuales la garantía de los derechos individuales está asegurada, de modo que las campañas a favor de una u otra opción pueden desarrollarse libremente, y donde hay una cultura política en la cual el debate razonable se considera un prerequisite de cualquier proceso de toma de decisiones.

En Colombia, nominalmente, el régimen político garantiza el ejercicio de las libertades de todos los ciudadanos. En la práctica, muchos ven restringidos sus derechos, fenómeno que reflejan indicadores tales como el elaborado por *Freedom House* (2016), que clasifica al país como «parcialmente libre». Sin embargo, conviene subrayar que no hubo un solo reporte de la oposición de persecución en su contra por parte de agentes oficiales por promover la opción del No en el plebiscito. La libertad para hacer campaña, sin embargo, se vio opacada por la ausencia en la gran mayoría de los casos de una discusión razonable acerca de lo que estaba en juego.

Hubo numerosos casos de matoneo (*bullying*) ideológico e, incluso, filosófico. El senador Armando Benedetti escribió en twitter: «Al

que no le guste la pregunta del plebiscito es delirante, esquizofrénico, peligroso y desea la guerra» (*Las Dos Orillas*, 2016, párr. 1). Este comentario desató una fuerte respuesta de partidarios del Sí, quienes observaron, entre otras cosas, que el insulto no era un medio adecuado de persuasión. Una advertencia similar hizo el escritor *Héctor Abad Faciolince* (*Revista Semana*, 2016c): «No humillemos ni irrespetemos a los del No» (párr. 3). No obstante, la actitud de muchos partidarios del Sí fue la de considerar irracionales a sus adversarios. Un ejemplo de ello es la posición que esgrimió el profesor *Óscar Mejía Quintana*, en un evento organizado por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional, en el cual tuve la oportunidad de participar. Según *Mejía Quintana*, la aplicación de un procedimiento de análisis como el de la posición original y el velo de la ignorancia, propuesto por *John Rawls* (1971), a las opciones del plebiscito, daba como resultado escoger el Sí como la única opción racional posible.¹⁶

Partidarios del Sí recurrieron a estrategias de persuasión que no pueden calificarse de racionales. El 25 de septiembre de 2016, *John Carlin* (2016), a la sazón columnista del diario español *El País*, publicó una columna con el título «James es un cobarde, ¿sí o no?», en la que conminaba al volante de fútbol de la selección colombiana a tomar una posición a favor del Sí. Esta estrategia reemplaza los argumentos y la discusión racional por la transitividad de la credibilidad y, también, por lo que *Anthony Downs* (1957) denomina la ignorancia racional. La transitividad de la credibilidad es el mecanismo mediante el cual uno adopta creencias porque ellas han sido prohijadas por personas que consideramos creíbles y admirables. Esa transitividad opera del siguiente modo: si alguien por quien profeso credibilidad profesa a su vez una cierta opinión o preferencia sobre un asunto, entonces, sin mediar mayor análisis de mi parte, profesaré su misma opinión o preferencia.

Este es un fenómeno bastante común en ámbitos en los cuales las personas encuentran costoso informarse y analizar racionalmente esa

16. La aplicación del procedimiento rawlsiano a las opciones del plebiscito es bastante dudosa. A esto hay que agregar, como yo lo hice en ese panel, que esa posición refleja el prejuicio racionalista hacia el desacuerdo y desconoce que racionalmente es posible que varias opciones morales puedan ser válidas. Este punto de vista lo presenté en el texto «¿Podrían ambas partes tener razón?» (*Gómez Albarello*, 2014).

información para tomar una decisión. Ese costo se reduce al seguir los lineamientos de un partido o un líder político en el cual esas personas confían. Confiar en el criterio de un jugador de fútbol no es nada distinto. Más bien, es un indicador de la pérdida de confianza en los políticos y de la reproducción de estrategias de persuasión no racionales. La idea de que artistas, pensadores, etc. expresen públicamente su opción se encuadra dentro de la misma dinámica.

Un contraste con esta actitud, bastante común, lo marcó el sacerdote Francisco de Roux. En una entrevista a la *Revista Semana*, este dijo:

He visto a siete presidentes, incluidos el presidente Pastrana y el presidente Uribe, involucrados en la lucha por la paz. He visto morir a casi 4.000 personas que no querían ni a la guerrilla, ni a los paramilitares, ni la guerra colombiana y que murieron soñando con la paz. Por eso es que voto por el Sí. Pero no estoy en campaña. No quiero obligar a los demás a hacer lo mismo. Solo deseo que cada quien reflexione y que el día del voto la gente salga a la calle a decir: «Esto es lo que yo pongo de mí mismo por Colombia».

(De Roux, 2016, párr. 16)

En varios casos, numerosos partidarios del No recurrieron a la misma estrategia de persuasión. Un ejemplo de ello es la declaración de otro volante de la selección colombiana, Daniel Torres (*El Espectador*, 2016a), quien le escribió una carta al expresidente Santos en la cual le dijo que el proceso de paz entre la guerrilla y el Gobierno «no va a traer nada bueno» (párr. 2) para Colombia, dado que en el centro de los diálogos y las negociaciones no estaba Jesucristo. Otro ejemplo fue la difusión de una fotografía alterada del cantante Juanes, en la cual este aparecía con un logo que decía: «Yo quiero la paz. ¿Y Tú? ¡Vota No!» (*El Espectador*, 2016b). Juanes rechazó la imagen diciendo que era un «montaje descarado» (*El País*, 2016, párr. 1).

Partidarios del No también recurrieron a la estrategia de editar sesgadamente las declaraciones de personalidades, para presentarlos a favor de su opción. Tal hizo la senadora Paola Holguín con una homilía del sacerdote Juan Jaime Escobar (*Revista Semana*, 2016d). En contraste con congregaciones como la jesuita, que enfatizaron que los

católicos no tenían obligación de votar ni por el Sí ni por el No (*Rodríguez Osorio, 2016*), sacerdotes católicos llamaron a sus feligreses a votar por el No con el argumento de que los acuerdos de paz eran de inspiración marxista (*García Isaza, 2016*). Partidarios del No distribuyeron panfletos con afirmaciones del mismo tenor en los que, además, aseguraban que luego del plebiscito el país caería en manos de las FARC, estas conservarían sus armas, el Estado de derecho sería reemplazado por soviets, etc. (*El Espectador, 2016b*). En un foro del partido Centro Democrático, el expresidente Uribe cuestionó la participación de soldados cubanos en el proceso de desmovilización y desarme de las FARC. Agregó que su presencia sería «para invadir a Colombia» (*Caracol Radio, 2016, párr. 1*). Muchas de esas declaraciones tenían como propósito «enverrascar», esto es, enfurecer a la gente, tal y como lo admitió el jefe de campaña del No del partido Centro Democrático, Juan Carlos Vélez (*2016*). El proceso de construcción del sentido de la refrendación popular mostró, además, el efecto negativo que han tenido las redes sociales en la esfera pública. WhatsApp fue el vehículo para la difusión de mentiras acerca de las consecuencias que tendría el triunfo del Sí, un fenómeno que el expresidente Juan Manuel Santos (*2019, p. 532*) y el jefe de la delegación del Gobierno en la negociación con las FARC, Humberto de la Calle (*2019, p. 291*), resienten bastante y con razón (*Revista Semana, 2016b*).

1.5. Conclusiones

El análisis comparado de los procesos de refrendación popular deja numerosas lecciones acerca del plebiscito en Colombia sobre los acuerdos de paz. Aquí quisiera destacar solamente las siguientes. En primer lugar, el plebiscito fue concebido como un mecanismo suplementario de obtención del consentimiento de la ciudadanía para asegurar el funcionamiento de la unidad política. Sin embargo, la oposición, motivada por un entendimiento muy distinto del conflicto armado y de la forma de resolverlo, e irritada además por cuestionables decisiones del Gobierno, magnificó lo que estaba en juego recurriendo muchas veces a una deliberada distorsión de los hechos. El plebiscito no era un

democidio (*Chou, 2013*), como lo pintó la oposición. Votar por el No tampoco equivalía a un irenicidio (asesinato de la paz), pero el diseño del proceso y el matoneo ideológico y filosófico ejercido por partidarios del Sí terminaron convirtiéndolo en una profecía autocumplida.

La tentación de las élites políticas que recurren a la refrendación popular de manipular las reglas de juego para obtener un resultado favorable siempre será alta. En el caso colombiano, falló el control de la Corte Constitucional que le dio su aval a la sustancial reducción del umbral y fallaron los diseñadores del plebiscito al no proporcionarle a los actores políticos incentivos para que debatieran entre sí y, de ese modo, estimularan una discusión razonable entre los ciudadanos. El tiempo transcurrido entre la convocatoria y el certamen electoral tampoco propició una discusión basada en argumentos. De todo lo anterior se puede inferir que la intención del Gobierno colombiano al recurrir a la refrendación popular era similar a la de líderes autoritarios: convocar al pueblo para que emotivamente ratificara una decisión ya tomada de antemano. El asunto es que esa intención fue frustrada y que el saldo del proceso fue bastante negativo.

Como en otros casos de refrendación popular, el plebiscito colombiano mostró no ser decisivo. Antes bien, agravó la dinámica de polarización desatada por los ataques de la oposición a los acuerdos de paz. En este contexto, se profundizó la distancia entre el ideal democrático de toma de decisiones y su práctica. Muchos de los partidarios de una y otra opción recurrieron a formas de persuasión no racionales. En el caso de los partidarios del No, el recurso a la distorsión sistemática de lo acordado fue constante. Tan grave como lo anterior fue el efecto negativo de las redes sociales, que se convirtieron en un rápido medio de difusión de noticias falsas.

De todo lo anterior no deberíamos extraer la conclusión de que los procesos de refrendación popular son inconvenientes. Antes bien, la tarea que deberíamos emprender es observar cuáles son las condiciones más propicias para que tenga lugar una discusión razonable entre los ciudadanos, cuando sean llamados a tomar una decisión colectiva.

Referencias

- Actualidad Panamericana. (2015, noviembre 12). Amigos imaginarios, gatos y perros podrán votar plebiscito de la paz. *Actualidad Panamericana*. Colombia. Obtenido de: <https://actualidadpanamericana.com/amigos-imaginarios-gatos-y-perros-podran-votar-plebiscito-de-la-paz/>
- Botero, J. H. (2016, diciembre 16). «Normal Track». *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/articulo/jorge-h-botero-normal-track/508601>
- Candela, A. (2016, septiembre 23). Después del plebiscito, ¿quién gobernará la división? *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/andres-candela/despues-del-plebiscito-quien-gobernara-la-division-andres-candela-columna-el-tiempo-54623>
- Caracol Radio. (2016, julio 27). Uribe insiste en que habrá participación de soldados cubanos en desarme de las FARC. *Caracol*. Tunja, Colombia. Obtenido de https://caracol.com.co/emisora/2016/07/28/tunja/1469733356_395967.html
- Caracol Televisión (Productor). (2016, agosto 31). Santos dice que puede hacer pregunta que «le dé la gana» si es clara y sencilla [Internet]. *Noticias Caracol*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://noticias.caracoltv.com/acuerdo-final/presidente-tiene-facultad-de-redactar-la-pregunta-que-se-le-de-la-gana-santos>
- Carlin, J. (2016, septiembre 25). James es un cobarde: ¿sí o no? *El País*. Obtenido de https://elpais.com/deportes/2016/09/24/actualidad/1474751063_528086.html
- Chou, M. (2013). *Theorising Democide: Why and How Democracies Fail*. New York: Palgrave Macmillan.
- Congreso de la República de Colombia (1994, mayo 31). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley N° 134]. *Diario Oficial de la República de Colombia* 41.373. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2015, julio 6). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley Estatutaria N° 1757]. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 49.565. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2016, agosto 24). Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [Ley Estatutaria N° 1806] *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 49.975. Bogotá, D.C., Colombia.

- Corral, H. (2016). *Relatos Clandestinos de una Guerra que se Acaba*. Bogotá D.C., Colombia: Planeta.
- D'Anconna, M. (2017, diciembre 17) Brexit is putting me off this whole 'will of the people' idea. *The Guardian*. Obtenido de <https://www.theguardian.com/>
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra*. Bogotá D.C., Colombia: Penguin Random House.
- De Roux, F. (2016, septiembre 9). Los colombianos estamos enredados en un problema humano muy profundo. (M. Camacho, & C. Jiménez Santofimio, entrevistadores) *Revista Semana*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-francisco-de-roux-explica-su-postura/494351>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- El Espectador. (2016^a, septiembre 28). Jesucristo es el único que puede traer paz: Daniel Torres a Juan Manuel Santos. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/jesucristo-el-unico-puede-traer-paz-daniel-torres-juan-articulo-657359>
- El Espectador. (2016b, octubre 7). Las imágenes engañosas promotoras del No en el plebiscito. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/imagenes-enganosas-promotoras-del-no-el-plebiscito-galeria-659165>
- El País. (2016, julio 26). El montaje sobre el plebiscito por la paz que enfadó a Juanes. *El País*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/el-montaje-sobre-el-plebiscito-por-la-paz-que-enfado-a-juan.html>
- Freedom House. (2016). *Freedom in the World 2016 - Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure*. New York, USA: Freedom House. Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>
- García Isaza, M. (2016, septiembre 1). Por qué votaré NO en el plebiscito. Colombia. Obtenido de <http://www.votocatolico.co/2016/09/porque-votare-no-en-el-plebiscito-por-p.html>
- Gargarella, R. (2016, noviembre 30). Meditaciones democráticas. Consideraciones en torno a los Acuerdos de Paz. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/articulo/acuerdo-de-paz-meditaciones-democraticas-por-roberto-gargarella/507511#>
- Gómez Albarello, J.G. (2012). Reformas Inconstitucionales a la Constitución: ¿Un Caso Agravado de la Tensión entre la Democracia y el Constitucionalismo? *Análisis Político* 25 (75): 67-88.

- Gómez Albarello, J. G. (2014, octubre 9). ¿Podrían ambas partes tener razón? [Mensaje en un blog]. *El Espectador*. Obtenido de <https://blogs.elespectador.com/politica/cosmopolita/podrian-ambas-partes-tener-razon>
- Gómez Albarello, J. G. (2015, diciembre 13). Chapuza constitucional: crítica a un cuestionable plebiscito [Mensaje en un blog]. *El Espectador*. Obtenido de <https://blogs.elespectador.com/politica/cosmopolita/chapuz-a-constitucional-critica-a-un-cuestionable-plebiscito>
- Gómez Albarello, J. G. (2016a, mayo 22). La comedia de los contorsionistas constitucionales [Mensaje en un blog]. *El Espectador*. Obtenido de <https://blogs.elespectador.com/politica/cosmopolita/la-comedia-de-los-contorsionistas-constitucionales>
- Gómez Albarello, J. G. (2016b, diciembre 11). Cantos de Sirenas: En qué se equivocan los críticos del Fast Track [Mensaje en un blog]. *El Espectador*. Obtenido de <https://blogs.elespectador.com/politica/cosmopolita/cantos-sirenas-se-equivocan-los-criticos-del-fast-track>
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. (W. Rehg, Trad.) Cambridge, Massachusetts, USA: MIT.
- Hatab, L. J. (1995). *A Nietzschean Defense of Democracy: An Experiment in Postmodern Politics*. Chicago & La Salle, Illinois, USA: Open Court Publishing Company.
- Khrushcheva, N. L. (2016, octubre 4). «Direct Democracy Strikes Again» Project Syndicate. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/direct-democracy-fails-colombia-by-nina-l-khrushcheva-2016-10>
- Kierstead, J. (2014). *Grote's Athens: The Character of Democracy*. Kyriakos N. Demetriou (ed). *Brill's Companion to George Grote and the Classical Tradition*. Leiden: Brill, 161-210.
- Las Dos Orillas. (2016, agosto 30). El trino desbocado de Armando Benedetti. Colombia. Obtenido de <https://www.las2orillas.co/el-trino-desbocado-de-armando-benedetti/>
- Manin, B. (1995). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, J. (2016, octubre 6). A peace deal in Colombia is still possible - as my Northern Ireland experience shows. *The Guardian*. Obtenido de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/oct/06/referendum-colombia-peace-northern-ireland-havana-agreement-jonathan-powell>
- Qvortrup, M. (ed). (2014). *Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*. London: Palgrave.

- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Revista Semana. (2016a, junio 18). La metida de pata de Santos. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-las-polemicas-declaraciones-de-santos-sobre-las-farc/478198>
- Revista Semana. (2016b, septiembre 29). Las cinco mentiras del plebiscito que circularon por WhatsApp. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/plebiscito-por-la-paz-mentiras-que-se-propagaron-por-whatsapp/495972>
- Revista Semana. (2016c, junio 6). «A los del Sí les digo que no humillemos a los del No»: Héctor Abad. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/acuerdos-de-paz/video/a-los-del-si-les-digo-que-no-humillemos-a-los-del-no-hector-abad-/492712>
- Revista Semana. (2016d, septiembre). Habla el cura protagonista del video que manipularon los del *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/multimedia/habla-el-padre-juan-jaime-escobar-protagonista-del-video-que-manipularon-los-promotores-del-no/496015>
- Rodríguez Osorio, H. (2016, agosto 29). La Iglesia católica frente al Plebiscito. *Razón Pública*. Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9680-la-iglesia-catolica-frente-al-plebiscito.html>
- Santos Calderón, E. (2018). *El país que me tocó: Memorias*. Bogotá: Debate.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Bogotá: Planeta.
- Supreme Court of Canada. (1998, agosto 20) Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217 - 25506 (Chief Justice of Canada - Antonio Lamer).
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Urbinati, N. (2002). *Mill on Democracy: From the Athenian Polis to Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vélez, J. C. (2016, octubre 6). «Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca»: Juan C. Vélez. *El Colombiano*. Medellín, Antioquia, Colombia. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-Gobierno-y-farc/entrevista-a-juan-carlos-velez-sobre-la-estrategia-de-la-campana-del-no-en-el-plebiscito-CE5116400>

Capítulo 2

Capítulo 2.

Los dilemas de la refrendación de la paz en Colombia: una reflexión sobre las relaciones entre representación política y participación ciudadana

Clara Rocío Rodríguez Pico¹

Si se piensa en cómo operan los regímenes democráticos existentes en la actualidad parece bastante aceptada la idea de que la representación política, a través de partidos políticos y gobernantes electos, cumple el rol central, pero que frente a su crisis y al desencanto que produce su funcionamiento, la participación ciudadana se ha erigido como un componente esencial, destinado a hacer más sustantiva la democracia al permitir cualificar las decisiones colectivas, mejorar las políticas públicas, aumentar la calidad del debate público y controlar y contrarrestar el poder de las autoridades electas.

Esta premisa puede aceptarse de manera general pero no puede evidenciarse de forma abstracta. Se concreta específicamente en contextos situados temporal y espacialmente, dando paso a una amplia gama de posibles relaciones entre representación política y participación ciudadana, así como a diferentes resultados producto de esa interacción. En un extremo se encontrarían relaciones y resultados que, cercanos a un ideal normativo, se constituyen en formas de cooperación o complementariedad (Bobbio, 1997; De Sousa Santos & Avritzer, 2004; Duque Franco, 2018; Fung & Wright, 2003; García Chourio, 2009; Soto & Welp, 2017), «sistemas que pueden integrarse recíprocamente [y que hacen parte de una] democracia integral» (Bobbio, 1997, p. 61) o juegos de suma positiva en los que, en teoría, gana la sociedad

1. Investigadora y profesora asociada IEPRI, PhD en estudios políticos.

en su conjunto. Hacia el otro extremo se encontrarían relaciones de total desencuentro, casos en donde bien la representación —a pesar del ejercicio participativo— termina imponiéndose y definiendo el asunto en cuestión, o aquellas en las que líderes, organizaciones y movimientos sociales no están interesados en mantener intercambios ni con la institucionalidad con ni la autoridad estatal. En el medio, existen una gran cantidad de experiencias, algunas más exitosas que otras en cuanto a la posibilidad de intervención e incidencia ciudadana en la esfera pública, así como en el mejoramiento en la calidad tanto de la deliberación efectuada, como de la democracia en su conjunto².

Con todas sus complejidades, la consulta ciudadana que terminó en un plebiscito por la paz negado por una mínima porción de los votantes colombianos se constituye en un caso excepcional para analizar las relaciones que se presentaron entre la representación política, expresada en el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, impulsor del proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP, su equipo de colaboradores y la coalición de partidos que lo apoyó, por una parte, y la participación ciudadana, a través de diversos actores por otra. Relación que se da condicionada por una serie de factores de contexto, en medio de los cuales la oposición política, los medios de comunicación y otra serie de instancias y personalidades también inciden, como por supuesto lo hace el que esté en juego un proceso de negociaciones tendiente a alcanzar la paz en un país largamente asolado por el conflicto armado. Precisamente, el análisis de esa relación es el objeto del presente capítulo. Su examen se considera relevante en la medida en que una primera valoración del plebiscito por la paz en Colombia no permite asimilarlo a un ejemplo positivo de participación ciudadana y de interrelación entre representación y participación; por el contrario, después del ejercicio realizado, ni los actores gubernamentales impulsores de la consulta, ni quienes se opusieron a ella quedaron satisfechos con el resultado, mientras que el país terminó radicalizado y el proceso de paz, principal motivo de la consulta, frenado. A su vez, el

2. Una exploración inicial de modalidades de relaciones entre representación y participación en diversos casos y según algunos estudiosos del tema, se encuentra en el texto de Velásquez, González & Rodríguez (2008). Sobre este asunto ver también Massal (2008) y Monsivais (2013)

balance inicial en términos de otros aspectos como la formación ciudadana, el debate y la deliberación pública, tampoco parece mostrar un saldo positivo.

El análisis de la relación entre representación política y participación ciudadana no se circunscribe, sin embargo, solamente al resultado final obtenido, más aún cuando todo el proceso generó innumerables debates y críticas, en las que unos y otros intervinieron, y frente a los cuales fue necesario elegir entre alternativas a veces opuestas, incluyendo las decisiones sustantivas que debieron tomarse frente a la victoria del No en las urnas y la renegociación del acuerdo. Más bien este análisis debe considerar los asuntos centrales que fueron objeto de discusión y definición a lo largo del proceso y la forma como se tramitaron las diversas opciones en curso. Ello permitirá una revaloración del proceso en su conjunto. En este sentido, el presente capítulo parte de ubicar el carácter de la experiencia participativa, lo que sin duda determina el tipo de relación efectuada, para después entrar a examinar seis situaciones o conjuntos de situaciones surgidas de manera sucesiva en el tiempo, frente a las cuales se presentaron dilemas susceptibles de diversas valoraciones por parte de los actores implicados, que fueron resueltos de tal forma que dejaron por fuera otras posibles alternativas presentes en el debate y que, inevitablemente, generaron costos que alguno de los actores participantes tuvo que asumir³. Al final se presentan algunas reflexiones derivadas del ejercicio analítico, intentando remitir el análisis a preguntas que han estado presentes en las reflexiones académicas y políticas sobre el uso de mecanismos de democracia directa dentro del modelo hegemónico —en los términos

3. El término «dilemas» que se utiliza a lo largo de este texto se entiende acorde con la definición del diccionario de la lengua española (*Real Academia Española, sff*): «Situación en la que es necesario elegir entre dos opciones igualmente buenas o malas». Revisando material de prensa y publicaciones de diverso tipo sobre el proceso y haciendo seguimiento a eventos, en algunos de los cuales la autora participó, metodológicamente se pretende entonces identificar, en una línea de tiempo, cuáles fueron esas situaciones críticas, qué opciones estuvieron sobre la mesa para resolverlas, qué condiciones las rodeaban y qué decisiones finalmente se tomaron, pues como bien lo expresa el propio expresidente Juan Manuel Santos: «Todos somos sabios cuando analizamos el pasado, pero las decisiones se toman en tiempo presente y, por eso, pueden ser equivocadas» (*Santos, 2019, p. 529*). Con propósitos ilustrativos se optó por incluir un amplio número de testimonios provenientes de actores directamente involucrados en las definiciones analizadas.

de De Sousa Santos y Avritzer (2004)— de democracia y en su potencialidad o no para facilitar la concreción de una democracia participativa con alta incidencia de la ciudadanía.

2.1. La refrendación de la paz colombiana en la literatura sobre la participación ciudadana

La participación ciudadana puede concretarse a través de muy diversos mecanismos y prácticas participativas (Cameron, 2014; Font, 2017; Lissidini et al., 2014; Polletta, 2016; Welp, 2016). Algunos estudiosos del tema han diferenciado entre mecanismos «tradicionales», incluyendo figuras como los referendos y plebiscitos surgidos de la mano de la institucionalización de la democracia liberal representativa, por una parte, y nuevos mecanismos de muy diverso tipo, con una aparición más reciente, por otra (Marenghi & Alcántara Sáez, 2007). Otros autores como García-Espín, Ganuza y De Marcos (2017) equiparan los primeros a modelos agregados a través de los cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar sus preferencias mediante el voto, mientras que los nuevos mecanismos corresponderían a modelos de deliberación o asamblearios donde es posible establecer debates cara a cara para la toma de decisiones colectivas o la incidencia pública (asambleas territoriales, consejos, comités, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, etc.).

La refrendación de los acuerdos de paz claramente correspondió a la primera de las categorías mencionadas, pues siempre se buscó realizarla a través de algún tipo de consulta ciudadana, es decir de un mecanismo de democracia directa, aunque el triunfo del No en las urnas llevó a que, como se analizará más adelante, finalmente se optara por dejar en manos del Congreso de la República, un organismo de representación, el nuevo ejercicio de refrendación. En términos generales, estos mecanismos pueden ser entendidos como «un set de procedimientos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas directamente a través del voto» (Serdült & Welp, 2012, p. 70)⁴. El carácter de estos dispositivos, que incluyen diverso tipo de consultas, revocatorias

4. Traducción propia.

de mandatos e iniciativas legislativas, implica en la actualidad que son altamente formalizados, en el sentido que la activación de cualquiera de ellos requiere una normatividad previa que regula la forma como se impulsa, el origen de este y los requisitos para su organización y para considerar la votación como válida.

La agregación de las preferencias se materializa a través de la formulación de una pregunta cerrada mediante la cual el ciudadano pueda manifestarse a favor o en contra de lo que se le consulta. A su vez, métodos para la conformación de mayorías facilitan que las autoridades electorales o el organismo competente dirima no solo la alternativa con mayor respaldo, sino el umbral o *quorum* que, a decir de Merkel (2014), garantiza dar respuesta a preguntas tales como:

¿Quién es el pueblo que define aquí en última instancia? ¿Qué porcentaje debe alcanzar una parte del pueblo en un referendo concreto para que la iniciativa de ley que convoca adquiera fuerza de ley general? ¿Cuán representativo debe ser el pueblo votante?

(Merkel, 2014, p. 11)

Este funcionamiento dicotómico de los mecanismos de democracia directa en cuanto a la selección de una única alternativa hace que el resultado final se constituya en un juego de suma cero, en el que inevitablemente una de las partes gana y otra pierde, lo que de entrada constituye una diferencia frente a otras posibilidades de participación e incidencia a través de las cuales se busca generar consenso.

Como se desarrollará más adelante, todos los aspectos mencionados anteriormente son importantes porque discusiones en torno a ellos estuvieron presentes en el debate sobre la refrendación de la paz en Colombia. Adicionalmente, otras categorías vinculadas a este tipo de mecanismos resultan pertinentes al análisis. La primera de ellas se relaciona con quién convoca la consulta. En este caso es claro el origen gubernamental *top-down* de la iniciativa, contrario a otras experiencias, donde esta se da como una presión desde la ciudadanía o sus organizaciones (*bottom-up*). Para efectos de este análisis, este origen implica que también el mandatario —la representación política— debió resolver o tener un rol central frente a todos los dilemas que fueron surgiendo.

La consulta sobre el acuerdo de paz es, en segundo término, facultativa u opcional, en tanto no existía una obligatoriedad constitucional o legal de realizarla, a la vez que puede clasificarse como de resultados no vinculantes (*nonbinding votes*) debido a que no existía una imposición en cuanto a su cumplimiento, como suele ocurrir en mecanismos que se activan obligatoriamente o que tocan reformas constitucionales para las que está prevista la aprobación ciudadana⁵.

En tercer lugar, García Chourio (2009) propone una tipología para clasificar las consultas según sus efectos, según la cual estas podrían ser: a) legitimadoras, cuando se apela a la ciudadanía para certificar ciertas medidas que necesitan contar con el respaldo de la mayoría; b) bloqueadoras, si, por el contrario son un recurso de los votantes para limitar los alcances de alguna política establecida o con miras a ser puesta en práctica; o c) consultivas, en aquellos casos en que se acude a la ciudadanía para conocer su opinión sobre un tema específico. El plebiscito por la paz se catalogaría entre la primera y la última categoría de esta tipología. La profundización sobre el carácter de los dilemas que se presentaron en cada momento del proceso de materialización del plebiscito por la paz permitirá analizar la forma en que estas concepciones y categorías se materializaron en el caso analizado.

5. Ninguno de estos dos casos es considerado en la legislación colombiana a nivel nacional, aunque a nivel subnacional es obligatoria la realización de una consulta popular o un referendo cuando se tocan temas de orden territorial como la creación de nuevos municipios. A nivel internacional, Rodríguez Pico (2014b) sintetiza ejemplos al respecto como son la formación de nuevas unidades de la Federación, en Brasil, la formalización de una república unida de países del istmo centroamericano en El Salvador y Panamá, y las decisiones sobre el canal, en este último. Igualmente, en Guatemala se establece la obligatoriedad de consultas populares para la ratificación de reformas constitucionales aprobadas en el Congreso, razón por la cual allí se sometieron también a votación las reformas requeridas para implementar el acuerdo de paz suscrito en 1999 entre el Gobierno de Álvaro Arzú y la exguerrilla de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Un análisis comparado de lo ocurrido en Guatemala y Colombia en relación con la utilización de consultas que terminan en un No ciudadano a la paz se encuentra en Rodríguez Pico (2019).

2.2. ¿Consultar o no el acuerdo resultante de la negociación para la búsqueda de la paz?

¿Por qué se decide consultar a la ciudadanía sobre los resultados de la negociación entre el Gobierno del expresidente Santos y la guerrilla de las FARC? Este interrogante no resulta obvio si se tiene en cuenta que: a) el Ejecutivo estaba habilitado constitucional y legalmente para buscar la paz sin necesidad de someter a refrendación lo acordado en La Habana; b) no era parte de la tradición nacional en procesos de paz, pues ninguna de las 15 experiencias de alcance nacional o regional de desarme, desmovilización y reinserción de grupos guerrilleros o paramilitares efectuadas desde 1990, la habían utilizado (*Ramos Colmenares, 2018*); adicionalmente, el tema de cómo resolver el conflicto armado ha generado en el país opiniones opuestas entre quienes se inclinan por una solución política negociada y quienes privilegian la confrontación armada, lo cual de entrada implicaba la oposición de un grupo importante de la población al proceso de paz; c) la refrendación no es usual en procesos de negociación de conflictos armados: Fisas Armengol (2017) ha calculado que en el 98 % de los procesos de paz a nivel mundial no se consulta a la ciudadanía; y d) tampoco la cultura política colombiana ha sido proclive a someter asuntos de interés nacional a procesos de consulta⁶.

6. Las experiencias de consulta ciudadana directa a nivel nacional en Colombia, previas a la realización del plebiscito por la paz, pueden contarse con los dedos de la mano. En 1957 se votó el plebiscito que dio inicio al Frente Nacional y, en marzo de 1990, la consulta conocida como «La Séptima Papeleta», que condujo a la expedición de una nueva constitución política. En esa ocasión se demandaba, entre otros, el tránsito hacia una democracia participativa y la adopción de mecanismos de participación ciudadana, incluyendo, incluso, dispositivos de consulta que permitieran reformar la Carta. A pesar de que estas demandas se recogen en la Constitución Política de 1991, la democracia directa siguió siendo mínima. Solamente fueron convocadas otras dos iniciativas: en octubre de 1997, el «Mandato ciudadano por la paz» una consulta de carácter informal y de origen ciudadano que, aunque obtuvo un apoyo significativo cercano a los diez millones de votos, no tuvo un carácter vinculante, y, en el año en el 2003, el Referendo Contra la Corrupción y la Politiquería, impulsado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, el cual solo logró el umbral en una de las 15 preguntas avaladas por la Corte Constitucional. Posterior al plebiscito por la paz se promovió desde la sociedad civil una consulta anticorrupción que obtuvo más votos que los alcanzados por el presidente de la República, pero que no logró superar el umbral de participación previsto. No quiere decir lo anterior que no hayan existido más experiencias en el uso de estos mecanismos de consulta. Sin embargo,

Partiendo de la inclusión del tema en los acuerdos de negociación, algunas aproximaciones iniciales explicaron esta excepcionalidad del caso colombiano como una iniciativa conjunta de las dos partes presentes en la mesa de la negociación. Es el caso del analista Hernando Gómez Buendía, quien plantea la hipótesis de la desconfianza entre actores como clave en la definición del proceso de refrendación, lo que llevaría a considerar que un tercero imparcial, en este caso «el pueblo» podría avalar las decisiones tomadas en La Habana⁷, mientras que adjudica su afianzamiento y la terquedad del expresidente Santos en mantener esta riesgosa decisión, a haber sido vencido en el camino a su reelección, en la primera vuelta efectuada el 25 de mayo de 2014, y a las promesas que como gobernante-candidato hizo durante esta campaña⁸. Por su parte Rodríguez Pico (2015) plantea que la inclusión de la refrendación puede considerarse como complementaria a la dinámica de participación establecida, la cual se basaba en la negociación directa y bilateral entre el Gobierno y la guerrilla, estableciendo la participación de terceros actores exclusivamente en calidad de acompañamiento y asesoría. Así, las decisiones tomadas por las partes requerirían al final un pronunciamiento ciudadano avalándolas.

Las interpretaciones anteriores parten, sin embargo, de considerar que las FARC tuvieron una activa participación en la decisión, cuando la mayor parte de las publicaciones recientes y las manifestaciones públicas de la propia organización guerrillera a lo largo del tiempo, muestran la poca credibilidad que estas tenían desde el principio en la consulta y su oposición a las diversas propuestas

la constante ha sido que estas iniciativas -promovidas principalmente por los ciudadanos- resultan infructuosas, pues no consiguen llegar a las urnas debido a lo complejo de los requisitos y trámites que deben realizarse. Así mismo, cuando se concretan, no logran tener los efectos esperados con su convocatoria (*Misión de Observación Electoral*, 2012; Rodríguez Pico, 2012, 2014a).

7. Véase «Entre el voto y las maniobras: refrendación popular del acuerdo en la Habana» (Gómez Buendía, 2015a), y su presentación en el programa televisivo *El Primer Café*, del jueves 5 de febrero de 2015 (*Razón Pública*, 2015).

8. El candidato opositor del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, obtuvo el triunfo en la primera vuelta al alcanzar un 29,28 % de la votación, mientras que el mandatario, Juan Manuel Santos, lo siguió con un 25,72 % (*Registraduría Nacional del Estado Civil*, 2014).

realizadas por el Gobierno para concretar la participación ciudadana. En consecuencia, como lo plantea el exministro del Interior Juan Fernando Cristo, «la idea [de la refrendación] siempre estuvo en cabeza del expresidente Santos desde el inicio de la negociación como parte de la estrategia política» (Cristo & Rivera, 2019, p. 43). Este hecho lo ratifica Enrique Santos, hermano del presidente y quien sostuvo los diálogos iniciales con el comandante de las FARC Rodrigo Londoño Echeverri, *Timochenko*, en la perspectiva de lograr concretar la mesa de negociaciones, a la vez que contribuyó a destrabar el proceso al final de los diálogos. Relatando su primera reunión con el dirigente guerrillero, Enrique Santos menciona lo siguiente:

El diálogo arrancó, pues, en buena nota y le transmití la esencia del mensaje que le enviaba Juan Manuel Santos: su compromiso irreversible con la paz («que le quede muy claro que estoy jugado»), así como su acuerdo con la propuesta de ellos sobre subcomisiones (...) También, en tono casi de disculpa, le dije que la idea que el presidente había soltado sobre un referendo o plebiscito no pretendía sorprenderlos ni imponerles nada de manera unilateral, pero que entendiera que esto había que acordarlo para que todo lo pactado tuviera mayor legitimidad democrática. Las FARC se mostraron muy escépticas sobre el plebiscito y lo sucedido después les dio la razón.

(Santos Calderón, 2018, p. 229)

Se reformula entonces el dilema inicial sobre si consultar o no el acuerdo resultante de la negociación para la búsqueda de la paz, remitiéndolo no a la cuestión de por qué se incluye la refrendación en las negociaciones de La Habana, sino a la pregunta más específica de por qué el Gobierno Santos decidió apostarle a someter a consulta ciudadana la principal política impulsada durante sus dos períodos de gobierno. Dos grandes bloques de respuestas pueden identificarse al respecto, las primeras de orden más institucional y referidas a razones generales, y las otras vinculadas a los propios intereses políticos del mandatario.

El propio expresidente Santos (2019), junto con diversos protagonistas y analistas del proceso de paz (*De la Calle*, 2019; *Duzán*, 2018;

Londoño Osorio, 2019; Santos Calderón, 2018), coinciden en señalar que se trataba de un ejercicio democrático que buscaba darle legitimidad, estabilidad y sostenibilidad al proceso. De la Calle (2019) concibe la refrendación como «un gesto democrático», equivalente a «una promesa digna de aplauso, en tanto que, voluntariamente, el jefe de Estado se autolimitaba en beneficio de una decisión popular. Apelar a la ciudadanía es una forma de autocontención» (p. 279). A su vez, la equipara a una «rendición democrática de cuentas [que] serviría de freno a los posibles desmanes de la Mesa. Haría el papel de una especie de conciencia vigilante, que frenaría el deseo de lograr la revolución por acuerdo» (p. 278).

El argumento de la legitimidad, por su parte, se relaciona con el hecho cierto de que en este proceso no solo se pactaba el desarme, la desmovilización y la reinserción de una guerrilla —como ocurrió en todas las experiencias anteriores—, sino que se incluían propuestas de transformación económica, política y social que buscaban garantizar «la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» y que por tanto requerían de amplio apoyo ciudadano. Esta lectura es una constante en todos los textos mencionados, pero para efectos de ilustrarla baste con rescatar la información oficial en páginas web sobre el evento electoral:

El presidente de la República convoca al plebiscito especial con el fin de darle legitimidad, sostenibilidad y garantía de cumplimiento al acuerdo final alcanzado en la Mesa de Conversaciones de la Habana, Cuba. Esta no era una obligación que tuviera el presidente de la República, sin embargo, a partir del reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana en una decisión de tanta trascendencia nacional, es un deber democrático consultarle al pueblo. (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019, párr. 2*)

Ahora bien, un segundo bloque de interpretaciones, soportado en la idea de que Santos tenía plena confianza en que iba a ganar el plebiscito, considera que, al lado de la legitimidad y sostenibilidad de los acuerdos, lo que el presidente buscaba era propinar un golpe a los opositores políticos del proceso de paz, encabezados por el expresidente *Álvaro Uribe Vélez*. Dos textos son ilustrativos al respecto.

Según la periodista y biógrafa del presidente María Jimena Duzán (2018):

Consciente de que había llegado su momento, Santos recurrió a la única arma con la que creía podía derrotar a su poderoso enemigo político: su audacia para crear estratagemas que su adversario no pudiera anticipar. ¿Qué mejor escenario para derrotar a su enemigo que el plebiscito? Así le constara aceptarlo en público, era evidente que, para Santos, el plebiscito no solo servía para legitimar aún más el acuerdo de paz, sino para el propósito acaso menos altruista de derrotar a Álvaro Uribe (p. 21).

Por su parte Daniel Coronell, en el prólogo del libro de los ex-ministros del Interior de Santos, Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera (2019), señala que dentro de los errores graves que cometió el presidente estaba el «apostarle al plebiscito como mecanismo refrendatorio, cuando no era necesario, pensando ganar el partido por gol olímpico y sepultando electoralmente a Uribe. La jugada le salió al revés» (Cristo & Rivera, 2019, p. 13).

En suma, la apertura inédita en el país a la participación directa para tratar un asunto relacionado con la negociación de paz aparece como una apuesta de completo origen gubernamental en la que se mezclan razones democráticas y de legitimación del acuerdo final, con otras individuales, vinculadas con las propias confrontaciones político-partidistas que involucraban al mandatario.

2.3. ¿Qué opción tomar frente a las dificultades para refrendar la paz con los mecanismos existentes?

Independiente de las motivaciones señaladas, diversos actores de la sociedad civil colombiana celebraron la posibilidad de contar con un mecanismo de votación para conocer el pronunciamiento ciudadano sobre la paz. Así, aunque la refrendación hacía parte del último punto a pactar y varios de los temas objeto de negociación se encontraban aún pendientes de discusión en La Habana, muy pronto el debate al respecto se posicionó en la agenda pública. Un seguimiento de prensa

y de eventos públicos realizados permite constatar la existencia de cierto consenso entre académicos y otros sectores sociales en respaldar la idea de someter a consulta del pueblo lo que fuese pactado entre el Gobierno nacional y los representantes de las FARC; respaldo que puede estar relacionado con la valoración positiva que, en general, se hace de la participación ciudadana, así como con la expectativa frente a lo que podría aportar a lo planteado en la mesa de negociación. Memorias de diverso tipo de eventos y debates, así como opiniones de connotados académicos y líderes políticos en medios de comunicación dan cuenta de este estado de ánimo⁹.

En medio de esta especie de unanimidad, pocas voces advierten de riesgos y posibles inconvenientes siendo las más representativas las del fiscal general de la nación del momento, Luis Eduardo Montealegre y su vicesfiscal Jorge Perdomo (*Fiscalía General de la Nación*, 2016), y las del analista Hernando Gómez Buendía, quien calificó el plebiscito como una «necedad», a la vez que acertadamente señaló que someter el acuerdo a votación sería una especie de «tercera vuelta» adicional a las ya efectuadas en la contienda electoral del 2014 (*Gómez Buendía*, 2015b, 2016). Con un argumento que puede encontrar sus raíces en la teoría democrática, este analista resaltaba cómo Santos contaba con un mandato legítimo para hacer la paz, y someter nuevamente a votación este asunto que ya se había mostrado polémico y polarizante en la primera y segunda vuelta presidencial, podía no ser tan conveniente. Pronunciamientos contrarios a la refrendación se escucharon también del lado de personajes que avalaban las conversaciones de paz, tales como el senador Iván Cepeda y el analista Ariel Ávila, mientras que hicieron lo propio opositores al proceso de negociación, como fue el

9. Ya en agosto de 2013, *Semana en Vivo* realizó un programa sobre el tema titulado «El Congresito: ¿La mejor forma de refrendar la paz?», el cual puede encontrarse en Youtube (*Revista Semana*, 2013). Diverso tipo de conversatorios, debates y discusiones fueron desarrollados hasta antes del plebiscito, en el 2016, siendo destacables los convocados por una red de universidades conformada por Los Andes, el Externado, la Javeriana, la Nacional y el Rosario o por estas individualmente, así como por algunas ONG y sectores independientes en algunos casos con apoyo del PNUD y de otras organizaciones internacionales. Innumerables artículos de opinión se podrían citar como ejemplo de respaldo al proceso de refrendación, tal como lo ilustran, entre otros, los del columnista Rodrigo Uprimny en el diario *El Espectador* «Paz y Refrendación» (*Uprimny*, 2015a) o «La Refrendación como proceso» (*Uprimny*, 2015b).

caso del excomisionado de paz del Gobierno de Álvaro Uribe, Luis Carlos Restrepo (*Rodríguez Pico, 2015*)¹⁰.

No obstante su decisión de cumplir la promesa de campaña, y el hecho de contar con un amplio respaldo para promoverla, no debió de pasar mucho tiempo sin que el Gobierno se diera cuenta de las dificultades existentes con todos los mecanismos dispuestos en el ordenamiento constitucional para efectuar la consulta. Al lado del ya mencionado poco uso de dichos dispositivos, indicador claro de que estos no hacen parte fundamental de la cultura política colombiana, se sumaban complejos requisitos que de entrada podían hacer inviable el proceso. Uno de ellos, de gran peso, los umbrales de participación exigidos no parecían realistas de alcanzar a la luz de la tradicional tendencia abstencionista presente en el país.

Así, mientras el referendo constitucional y la consulta popular requerían el primero una cuarta parte de participación de los votantes y la segunda una tercera parte de esta, el plebiscito aumentaba esta barrera hasta la mitad del censo electoral. El antecedente inmediato, el referendo promovido por el expresidente Uribe, no alcanzó, como se mencionó, el más bajo de estos umbrales en casi la totalidad de las preguntas, a pesar de que su impulsor fuera el primer —y hasta ahora el único— presidente elegido en primera vuelta en el país y quien contaba con altos niveles de popularidad desde el inicio de su mandato. Estos antecedentes no eran buen augurio para la refrendación de la paz. En su momento, se identificaron también otras dificultades:

Ni la consulta ni el plebiscito pueden referirse a asuntos que modifiquen la constitución política (art. 55 y 78, respectivamente) y aunque

10. Aunque hay que tener en cuenta que sus pronunciamientos sirvieron para que el expresidente Uribe lanzara la idea de impulsar un Órgano Legislativo Transitorio (*El Espectador, 2014*). Según sus palabras este «podría ser un mecanismo para la discusión, aprobación, rechazo o modificación de los acuerdos de paz de La Habana [lo cual se podría dar mediante elección y] previa y verificada entrega de armas y desmovilización de la FARC y sin la posibilidad de que participen responsables de crímenes atroces» (*El Espectador, 2014, párr. 5*). Así mismo el expresidente señala que «este mecanismo al menos permitiría el debate y evitaría que el Gobierno entregue el país al terrorismo, a través de un referendo que coincida con otra elección atractiva de votantes, para aprobar todo en nombre de la paz, palabra cautivante que en estos tiempos coincide con fortaleza terrorista a causa del abandono de la seguridad» (*El Espectador, 2014, párr. 6*).

el referendo sí podría tener este propósito, al propiciar el pronunciamiento sobre un proyecto de norma jurídica que en este caso sería constitucional, la Corte Constitucional en sentencia C551/03 había condicionado su realización a varios requisitos, entre los cuales es de destacar (...) la prohibición de que en un referendo multitemático se voten preguntas en bloque, lo cual implicaría que los acuerdos alcanzados en La Habana sobre los diferentes puntos de la agenda fueran consultados uno a uno.

(Rodríguez Pico, 2016a, p. 14)

A lo anterior habría que agregar, como algunos analistas lo plantearon en su momento (Rodríguez Pico, 2015), las encuestas de opinión que reflejaban un relativo apoyo al proceso de paz, junto a opiniones de la población en que manifestaba que no estaba dispuesta a ceder nada sustantivo a cambio. El jefe negociador del Gobierno en La Habana ilustra la situación de la siguiente manera:

Las encuestas demostraron una visión un tanto esquizoide de la opinión. Altos niveles de apoyo al diálogo (según Datexto, al inicio de las conversaciones el 72 % estaba de acuerdo con haber iniciado el diálogo), a la vez que, de manera persistente, el rechazo a la participación política de los exguerrilleros y el deseo de que fueran a una cárcel ordinaria exhibían las cotas más altas.

(De la Calle, 2019, p. 272)

¿Qué decisión toma el Gobierno Santos ante estas posibles adversidades? Aunque en términos de la teoría democrática clásica un mandatario no está obligado a tener un mandato vinculante, pudiendo cambiar alguna promesa que planteó en su campaña si valora que las condiciones en que impulsó su ofrecimiento se han modificado¹¹, en este caso la decisión fue mantener el compromiso y tratar de viabilizarlo de diversas maneras. Un primer intento al respecto es la modificación de la normatividad que impedía utilizar el referendo aprobatorio simultáneamente a una contienda electoral. Se promueve entonces

11. En Colombia, aunque existe la revocatoria del mandato, el mandato vinculante solo se reglamentó para alcaldes municipales y gobernadores departamentales (Leyes 131 y 134, 1994).

una norma con la cual se podría efectuar la consulta el día de realización de las elecciones subnacionales de octubre de 2015. Se esperaba con ello poder aumentar la participación de los votantes y lograr así sobrepasar el umbral previsto.

Esta primera decisión del gobernante sobre cómo viabilizar su promesa de consulta no fue recibida de la mejor manera por su contraparte en la mesa de negociaciones, la guerrilla de las FARC, quien, desde La Habana, solicitó participar en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional para escuchar opiniones sobre el tema, presentando su posición adversa a la idea del mandatario. Aunque esta demanda no le fue concedida, sí manifestó públicamente sus inconformidades (*Oficina de prensa de la Delegación de paz de las FARC-EP, 2014*). Hay que mencionar que, hasta la aceptación de la figura del referendo en 2016, esta guerrilla abogó siempre por la realización de una asamblea nacional constituyente como mecanismo de refrendación de los acuerdos (*De la Calle, 2019; Fisas Armengol, 2017*).

Aunque la Corte Constitucional avaló este procedimiento especial en aras de la anhelada paz (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-784 PE-042, 2014; Ley 1745, 2014), finalmente nunca se utilizó, debido, entre otras cosas, al hecho de que para la fecha de las elecciones (octubre de 2015) solamente se habían acordado los puntos relacionados con política de desarrollo agrario integral, participación política y drogas ilícitas, estando todavía pendientes los de víctimas, fin del conflicto e implementación, verificación y refrendación, los cuales demandaron mayor tiempo y esfuerzo de negociación. De nuevo el jefe negociador del Gobierno en La Habana da testimonio de la situación: «Con unas negociaciones a paso de tortuga, la fecha electoral se tornó impracticable. Habíamos vuelto al comienzo de la discusión. Estábamos en el laberinto de la democracia directa, sin salida óptima» (*De la Calle, 2019, p. 282*).

Probablemente, también para la fecha era evidente que la presentación de lo pactado pregunta por pregunta y no en bloque, como lo exigía el referendo, no era lo más adecuado para definir sobre un texto tan complejo como el del acuerdo de paz. Así, después del esfuerzo de reforma promovido de su propio Gobierno, el expresidente Santos manifestó que acudir a esta figura era «un suicidio» (*RCN Radio,*

2015). Cambio que fue criticado por los opositores, como lo mencionó el senador del Centro Democrático, José Obdulio Gaviria, a propósito de la nueva idea gubernamental de acudir a un plebiscito:

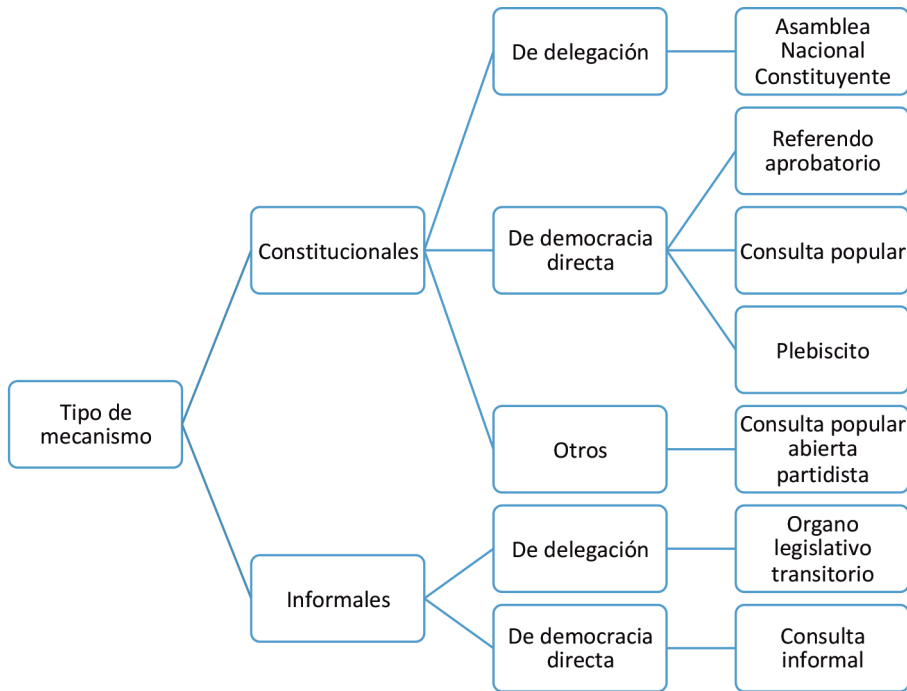
Es obvio que lo que debe ser refrendado son los contenidos de los acuerdos, no el «deseo de que haya paz». ¿En qué cabeza cabe que alguien diga que prefiere la guerra a la paz, sin que haya motivos para la guerra? (...) Ese es el quid y no se surte con mecanismos plebiscitarios, sino por el Congreso, por una constituyente o por el pueblo en referendo. Temas como la impunidad, el Tribunal híbrido de justicia, la asignación arbitraria de curules, elegibilidad, propiedad de medios de comunicación, tratados de libre comercio, Fondo constitucional del 4 % del PIB, la propiedad agraria, zonas de reserva campesina, minería ilegal, política antidroga, son temas legislativos, no plebiscitarios. ¿Qué quieren? ¿Que el pueblo diga sí en abstracto, como un grito en un estadio, y le den carta blanca a una alianza FARC-Santos para que tomen determinaciones sobre esas materias?

(Gaviria Vélez, 2015, p. 11)

El honrar la promesa de refrendar el acuerdo le implica así al mandatario buscar otras alternativas para su cumplimiento, que se concretan en la figura del plebiscito especial para la paz. Sin embargo, antes de que esta nueva propuesta se haga viable y se materialice, es posible identificar la actuación de otros actores que intervienen de diversas maneras en la disputa pública sobre el importante asunto de cuál debía ser el mecanismo utilizado para adelantar la consulta ciudadana. Diversos textos del momento son ejemplo o recogen las opiniones presentes en el debate (*Misión de Observación Electoral*, 2013; *Quinche Ramírez*, 2014; *Rodríguez Pico*, 2015, 2016a) y en algunos casos, como los trabajos académicos de Moreno (2015) y Palomares (2016), contraponen a los dispositivos de democracia directa la alternativa de realizar una Asamblea Nacional Constituyente, que pese a ser un mecanismo de representación y no de la democracia directa, fue considerado por algunos —incluyendo paradójicamente tanto a las FARC como a su mayor contradictor, el partido Centro Democrático— una vía más apropiada para legitimar e implementar lo pactado.

La Figura 1 incluye todas las propuestas consideradas en algún momento en el debate. Es de destacar cómo se pueden identificar iniciativas de utilizar figuras novedosas —y de difícil aplicación—, como el Órgano Legislativo Transitorio ya señalado, o el uso de las consultas populares partidistas, diseñadas para la selección de candidatos o para la toma de decisiones de estas organizaciones políticas, que fue impulsada en algún momento por el senador Roy Barreras (Rodríguez Pico, 2016a, p. 6).

Figura 1 Propuestas de mecanismos para la realización de la refrendación de los acuerdos de La Habana



Elaboración propia. Tomada de Rodríguez Pico (2016a)

En síntesis, se encuentra que a pesar del debate sobre la bondad o no de la refrendación y de la evidencia de las dificultades para aplicar cualquiera de los mecanismos de consulta existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, el mandatario decide mantener su promesa de campaña, desoyendo voces críticas —aunque aisladas y minoritarias— que en su momento alertaron sobre las posibles

consecuencias negativas. De hecho, en la literatura producida hasta el momento, no se plantea ninguna alusión a que en algún momento el primer mandatario manifestara dudas sobre si seguir impulsando el proceso. Al contrario, según lo testimonian dos de sus más cercanos exministros:

Al interior del Gobierno nunca nadie discutió seriamente si era conveniente o no someter a refrendación popular el acuerdo de paz con las FARC (...) y a pesar de las dificultades del proceso, existía en todo el equipo y el Gobierno en general la convicción de que, más allá de los debates y las mentiras de la oposición, el pueblo colombiano al final preferiría en forma contundente un acuerdo imperfecto que continuar con la guerra.

(Cristo & Rivera, 2019, p. 43)

Se puede incluso mencionar que se confiaba tanto en la refrendación que hasta un mecanismo clave para la implementación, como era el trámite legislativo especial o *fast track*, se condicionó al resultado de la participación ciudadana. Todo lo anterior indicaría, en todo caso, que la resolución del dilema de cómo refrendar la paz el Gobierno mostró coherencia en la búsqueda de fórmulas para superar las dificultades que se avizoraban.

Es de señalar, de otro lado, que la apertura a la realización de la consulta abre también la posibilidad de intervención de diversos actores políticos y ciudadanos a favor y en contra del proceso de paz, que participan activamente en el debate sobre de la refrendación desde diversas perspectivas. En cuanto al mecanismo más adecuado a utilizar, se observan también propuestas estratégicas de actores que podrían estar buscando una oportunidad para que la participación ciudadana los favoreciera (como el caso de la oposición con la iniciativa del Órgano Legislativo Transitorio Especial), así como otras desesperadas, como la propuesta por el partido del presidente de usar un mecanismo de democracia interna partidista, ante las limitaciones existentes. Se observa, igualmente, una muy activa participación de la contraparte en la mesa de negociaciones. Así, la relación evidenciada no puede circunscribirse a la representación y la ciudadanía, sino que a ella se sumaron como actores

clave tanto la guerrilla de las FARC, como la oposición al proceso de La Habana.

Aunque ya se ha hecho mención del tema, no puede dejar de resaltarse cómo una paradoja de este momento, y que plantea una reflexión relevante para el país en su propósito de hacer realidad la democracia participativa a través de mecanismos de democracia directa, es la percepción de que ninguno de los dispositivos existentes en el ordenamiento jurídico —básicamente el referéndum, el plebiscito y la consulta popular— resultaba adecuado para someter a refrendación el tema de la paz. Ilustrativo al respecto es la posición de DeJusticia, planteada por Rodrigo Uprimmy en la audiencia pública convocada en la Corte Constitucional sobre la ley estatutaria del plebiscito por la paz¹²:

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un abanico amplio de mecanismos que permitirían la ratificación democrática e implementación jurídica de los acuerdos de paz. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos cumple con las condiciones políticas y jurídicas indispensables para la refrendación que el proceso de paz demanda en estos momentos (...) A través de este estudio demostramos que el actual ordenamiento jurídico colombiano no prevé un mecanismo especial de refrendación, por lo que es indispensable crear uno para tal efecto.

(DeJusticia, 2016, p. 12)

12. Esta audiencia pública convocada por la Corte Constitucional el 26 de mayo de 2016, en el marco de definiciones sobre el proceso de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, «por medio del cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final y la construcción de una paz estable y duradera», es una de las principales fuentes documentales sobre las posiciones no solo de actores gubernamentales a favor del plebiscito o de los sectores uribistas opositores de este, sino que recoge intervenciones de instituciones de control, universidades, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos que se pronuncian tanto a favor como en contra de la iniciativa legislativa. A partir de este momento siempre que se haga referencia a la audiencia convocada por la Corte Constitucional en este capítulo, se está haciendo referencia a este evento y no a otros también convocados para dar soporte normativo al proceso. La mayor parte de las intervenciones presentadas puede consultarse en la página web de Caracol Radio (*Caracol Radio - DeJusticia, 2016*).

2.4. ¿Adoptar un mecanismo especial para la refrendación?

Persistiendo en la idea de hacer la refrendación, se procede entonces desde el Gobierno al diseño de un mecanismo que, a la vez que permitiera cumplir la promesa de campaña, pudiese materializar la participación ciudadana sin que de entrada esta se encontrara frenada por las limitaciones derivadas de la rígida reglamentación existente. Se va perfilando así la apuesta gubernamental por la figura de un plebiscito especial, de tal forma que, a través del partido del presidente, el partido de la U, se radica una propuesta normativa en septiembre de 2015, que inicialmente contemplaba el voto obligatorio y un período de varios días para garantizar la asistencia de todos los ciudadanos a las urnas (*RCN Noticias, 2015a*). Aunque estas propuestas no sobrevivieron el paso por el Congreso, las características «especiales» finalmente aprobadas para el plebiscito recibieron innumerables ataques, a tal punto que el expresidente Uribe lo calificó como «un golpe de Estado a la institucionalidad democrática» (*W Radio, 2016*), y empezó a configurarse en ciertos sectores de la opinión pública la percepción de que se habría realizado una «trampa» por parte del Gobierno. Es de señalar que estas críticas no correspondían solo a sectores de la oposición, que en general manifestaron argumentos de orden político, sino que también se desplazaron a representantes del ámbito académico, jurídico e institucional (como la Procuraduría General de la Nación).

Aunque las críticas fueron diversas, interesa profundizar en las dos que más afectaron la percepción sobre la legitimidad del mecanismo finalmente adoptado para la refrendación, y no tanto en aquellas de orden más procedimental, ligadas a la forma como se implementaría (a las que de alguna forma se hará mención en el siguiente apartado). A este respecto, quizás la principal objeción al plebiscito se relacionó con el hecho de que se haya creado un dispositivo particular, previsto para operar en una única ocasión, desechando las diferentes figuras establecidas en el ordenamiento jurídico. Ello sería atentatorio del principio de igualdad, tal y como se destaca en la siguiente intervención de la Procuraduría en audiencia pública promovida por la Corte Constitucional frente al estudio de la ley estatutaria correspondiente:

No resulta respetuoso de la Constitución Política y en particular del principio de legalidad que se creen unas reglas especiales a efectos de garantizar la aprobación de un plebiscito *ad hoc*, puesto que, precisamente, no está permitido legislar para casos específicos y en este caso el [Proyecto de Ley Estatutaria] PLE solo sería aplicable a la votación del acuerdo final que surja de la negociación con las FARC-EP.

(*Procuraduría General de la Nación*, 2016, p. 48)

La instauración de un marco de excepción estatutario para un plebiscito en específico implica una violación al principio de universalidad o generalidad de las leyes —que por obvias razones debe ser todavía más exigente para el caso de las leyes estatutarias—, en tanto se trata de una ley estatutaria *ad hoc* cuyo objeto única y exclusivamente podría darse en una oportunidad.

(*Procuraduría General de la Nación*, 2016, p. 51)

Una segunda crítica sustantiva estuvo relacionada con el establecimiento de nuevos umbrales. La ley suprimía, de una parte, la barrera de participación fijada en la Ley 134 de 1994 en un 50 % del censo electoral para los plebiscitos, a la vez que se definía un único *quorum* aprobatorio de 13 %, por otra, en el que no entraba a jugar la abstención. Basado en un análisis comparado internacional de umbrales y abstención y del caso colombiano, la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior (2016), en su intervención oficial en la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional, sostienen que la medida planteada «pondera adecuadamente la necesidad de exigir un mínimo de votantes para asegurar la legitimidad del resultado, cualquiera que sea, y la importancia de ajustar los requisitos de los mecanismos de democracia directa a la realidad de la participación electoral colombiana» (p. 24).

El tema de la abstención se consideraba clave a la luz de lo ocurrido en el referendo promovido por el expresidente Uribe en 2003, caso en el que, a pesar de que fue mayoritaria la aprobación de todas las preguntas por parte de quienes participaron, la promoción de una abstención activa fue determinante en el resultado, en tanto esta se orientó conscientemente a evitar que se alcanzara el umbral de participación del 25 % (*Amézquita Quintana*, 2008). En la medida en que la no

participación en un mecanismo de consulta había sido previamente considerada por la Corte como un derecho político, su supresión fue valorada por algunos como un retroceso en materia de garantías políticas. De tal forma que, por ejemplo, la Procuraduría planteó cómo con la adopción de esta disposición se le restaba eficacia a la decisión consciente de los abstencionistas «suprimiéndoles así la capacidad de incidir en las decisiones que los afectan» (*Procuraduría General de la Nación*, 2016, p. 84).

De nuevo un pronunciamiento del expresidente Álvaro Uribe Vélez, expresado esta vez al conocer la decisión de la Corte, es bastante ilustrativo de esta crítica sobre el cambio del umbral:

Haber bajado el umbral del 50 al 13 %, con la anotación de que es un 13 % por el Sí, 4 millones 500 y tantos mil votos, es una trampa del Gobierno... Yo no veía razón para que la Corte declarara inconstitucional la trampa, porque el Gobierno es leguleyo y sabe ajustar sus trampas a la ley (...) Eso es ilegítimo y yo creo que todos estamos de acuerdo en que es ilegítimo.

(*La Hora de la Verdad*, 2016, citado por *Diario la Opinión*, 2016)

El contraargumento a estas críticas parte de la consideración de que el plebiscito es una figura sobre la que se dice poco en la Constitución Política y que, al igual que ocurre con los demás mecanismos de democracia directa, la tarea de su reglamentación se deja a leyes reglamentarias (art. 103). Si bien existían dos leyes estatutarias que regulaban la materia (134 de 1994 y 1757 de 2015), ello no suprimía la potestad del legislador de desarrollar el mecanismo en otros sentidos diferentes a lo dispuesto en estas normas. De La Calle (2019) presenta el asunto de la siguiente manera:

La estructura de la ley era acudir a la figura del plebiscito, cuyo desarrollo era prácticamente nulo en la Constitución, para abrir un nuevo cajón, un mecanismo completamente nuevo que se valía del espacio libre que dejaba la Constitución. Las voces inconformes acudieron a argumentos «esencialistas». Dijeron que había una esencia predefinida en la figura del plebiscito. Su examen no solo se basaba en el texto escueto de la Constitución, sino en una supuesta esencia

que había sido desfigurada (...) Estrictamente, la anatomía interna del plebiscito no está propiamente definida en la Constitución. Los ataques se hicieron comparando la ley nueva con la ley de mecanismos de participación. Es un procedimiento dudoso porque no parece demasiado apropiado deducir la inconstitucionalidad de una ley, comparándola con otra ley. Aunque la ley general de mecanismos de participación es estatutaria, no se puede olvidar que la propuesta de plebiscito también lo era. Ambas tenían el mismo rango (...) Todas las deformidades alegadas se desprendían del examen de la ley general de mecanismos de participación, no del texto directo de la Carta (p. 283).

¿Por qué el expresidente Santos decide cambiar las reglas de juego, incluso a pesar de que esto le generara, como efectivamente sucedió, problemas de legitimidad política? Una hipótesis al respecto (Rodríguez Pico, 2016a) puede sustentarse en una posible valoración de costo-beneficio realizada por el mandatario y parte de su equipo de apoyo. El costo, en términos de legitimidad y de las posibles críticas recibidas, podría verse compensado con el cumplimiento de su promesa de campaña de referendar el acuerdo, a la que, como se ha mencionado, nunca pensó renunciar, y con la probabilidad, en ese momento no cuestionada, de que la propuesta de paz sería aprobada, revistiendo así de legitimidad su principal política pública y propinando, de golpe, una derrota a sus enemigos políticos. De otro lado, es de señalar que todo el procedimiento se hace en el marco del Estado de derecho en cuanto surte el trámite requerido en el Congreso de la República y la revisión por parte de la Corte Constitucional. Esto último es importante pues ninguna de las intervenciones presentadas en la audiencia pública promovida por el alto tribunal argumentó vicios de forma en el trámite en el legislativo¹³.

13. Dos intervenciones opuestas presentadas ante la Corte Constitucional en la audiencia pública de la ley del plebiscito ilustran esta afirmación. De un lado, la contenida en la defensa de la ley estatutaria que efectuó el, en ese entonces, ministro del Interior, Juan Fernando Cristo (*Presidencia de la República & Ministerio del Interior, 2016*). Del lado contrario, y aunque toda su intervención va en contra de la ley del plebiscito, el concepto presentado por la Procuraduría, revisa todo el trámite surtido por el proceso y concluye que «en síntesis, encontrando cumplidos los requisitos constitucionales dispuestos para el trámite legislativo de las leyes estatutarias en vista fiscal, no advierte que existan vicios de forma que pudieran llevar a declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley sub examine» (*Procuraduría General de la Nación, 2016, p. 24*).

Aun aceptando el argumento asumido por la Corte Constitucional en su sentencia en el sentido de que el legislativo contaba con las competencias para expedir una nueva ley estatutaria exclusiva para la refrendación de la paz, un error que puede evidenciarse analizando los acontecimientos a la distancia en cuanto a la forma como se viabilizó la refrendación fue haber escogido la figura del plebiscito y no haber planteado de entrada que se estaba creando un mecanismo diferente a los preexistentes. El que se hubiese optado desde el principio por otra denominación para la consulta hubiese evitado las críticas de creación de un mecanismo *ad hoc* y de cambio de los umbrales previstos normativamente.

Dos de las más serias intervenciones en la audiencia promovida por la Corte Constitucional sobre la ley estatutaria reglamentaria del plebiscito así lo plantearon:

Consideramos que la única opción que tiene la Corte para ajustar el mecanismo de refrendación es retirar la expresión «plebiscito» (...), puesto que esta expresión no admite ninguna interpretación conforme a la Constitución que permita mantenerla vigente dentro del texto normativo. No podría la Corte declarar una interpretación de la expresión «el plebiscito» ajustada la carta, puesto que esta palabra denota un mecanismo diferente al que el legislador ha establecido en el PLE».

(DeJusticia, 2016, p. 37)

A cambio, DeJusticia proponía acudir a la figura de una «consulta popular especial». Por su parte el magistrado del Consejo Nacional Electoral, Armando Novoa, también solicitó la inexequibilidad al vocablo «plebiscito», proponiendo modificarla por la expresión «un mandato por la paz», figura que, en su opinión, se ajustaría a la condición especial de este mecanismo de participación ciudadana (Corte Constitucional, 2016a). Adicionalmente, se sabe que la figura del plebiscito tiende a incentivar que el votante se pronuncie sobre aspectos relacionados con la gestión del mandatario, y los resultados del Gobierno, diferentes al asunto que está siendo consultado¹⁴.

14. Aunque ha sido poco explorado en los análisis sobre los resultados del plebiscito, en eventos públicos o en conversaciones de carácter informal se ha aludido a sectores que votaron en contra del acuerdo de paz, debido a su inconformidad con políticas concretas del Gobierno Santos, es el caso, por ejemplo, de las denominadas «Dignidades Campesinas», que efectuaron varios

Para finalizar este apartado resulta de nuevo relevante considerar el papel de las FARC como contraparte de las negociaciones de paz, pues es un actor adicional que no estaría presente si la consulta ciudadana se enfocara en otro asunto. Mientras que al inicio del trámite rechazaron públicamente el plebiscito, considerándolo un mecanismo poco idóneo para la refrendación y argumentando que era más bien un referendo y que no producía seguridad jurídica (FARC-EP, 2015; RCN Noticias, 2015c), posteriormente decidieron oficialmente acatar lo que fuese dispuesto por la alta corte jurisdiccional, con lo cual aceptaron también someterse a las reglas de juego previstas para la consulta. El cambio de posición ha sido explicado debido a la exposición y justificación que hizo en La Habana el senador Roy Barreras, ponente de la ley en el Congreso (Duzán, 2018). Sin embargo, este es un tema que requeriría mayor profundización, porque permanentemente las FARC mostraron su desconfianza con el mecanismo y la aceptación de este se da en medio de una crisis en el proceso de negociaciones en que se estaban presionando la inclusión de puntos relevantes para el actor armado.

A la distancia y con la pérdida del plebiscito, algunos analistas se han pronunciado en el sentido de que, ante las dificultades para materializar la consulta, Santos debió haber desistido de su promesa de refrendar la paz y no haber efectuado el cambio normativo. Adoptar esta opción después de un largo período de debate sobre el tema (de cerca de tres años), en el que vastos sectores de la opinión pública valoraban positivamente la propuesta de un ejercicio participativo, también habría resultado costoso en el sentido de estar incumpliendo sus promesas de campaña y aparecer imponiendo arbitrariamente lo que fuese pactado.

2.5. Las decisiones estratégicas sobre la campaña a favor del Sí y del No

Los dilemas que se presentan al mandatario una vez se establecen claramente las reglas con las cuales se hará la consulta popular, a través del plebiscito especial para la paz (Corte Constitucional, 2016b), son mucho

paros durante su mandato, que el expresidente Santos desestimó con una alocución pronunciada en agosto de 2013, en que señaló que «el tal paro agrario no existe» (Caracol Radio, 2013).

menos agudos que los que se plantearon previamente y que los que vendrán posteriormente, con el triunfo del No. No obstante, junto a las limitaciones de tiempo, durante el proceso de campaña se presentan diversas situaciones que ameritaron decisiones por parte del Gobierno y que vale la pena analizar en la perspectiva de identificar otras aristas vinculadas con la relación entre representación política y participación ciudadana.

Los plazos para realización de la campaña

La materialización de la consulta debió darse en un período de tiempo muy breve. Nuevamente la confianza del Gobierno en que la paz sería aprobada, junto con las presiones en materia de tiempo disponible que se analizarán más adelante, parecería ser lo que lo llevó a optar por organizar la consulta de manera apresurada, aunque eficaz. Ante todo, salta a la vista la diligencia y la eficiencia excepcional en el funcionamiento de la institucionalidad nacional. Seis días fueron suficientes para organizar y dar soporte normativo formal a un proceso de participación ciudadana directa que, en general, suele ser lento o que incluso no se logra efectuar¹⁵. El recorrido seguido por la institucionalidad muestra cómo el 26 de agosto el expresidente Santos informa formalmente al Congreso de su interés en realizar el plebiscito y, tres días después, el 29 del mismo mes, la Corporación se pronuncia al respecto¹⁶ de tal forma que al día siguiente se expide el Decreto Presidencial 1391 «Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras

15. Solo para mostrar el contraste, se puede mencionar el caso de la consulta popular promovida en 2011 por el gobernador de Norte de Santander, con el apoyo de la ciudadanía y organizaciones sociales y ambientalistas, para declarar legalmente como «Área Protegida» todas las zonas productoras de agua del departamento, específicamente el Páramo Santurbán. La consulta estaba prevista para realizarse simultáneamente a las elecciones del 31 de octubre de ese año, sin embargo a pesar de haber cumplido con más de mes y medio de anticipación el trámite de aprobación en la Asamblea Departamental y la declaración de constitucionalidad por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la iniciativa no se llevó a votación porque las autoridades electorales (el CNE y la RNEC) señalaron que «para la época en que se dio viabilidad a la consulta ya habían despachado los kits electorales para las elecciones locales y logísticamente era **imposible** organizar una sexta tarjeta electoral» (*Misión de Observación Electoral*, 2012, p. 142).

16. En el Senado de la República la convocatoria fue aprobada con 71 votos a favor y 21 en contra, mientras que en la Cámara de Representantes 127 votos respaldan la iniciativa y 15 se oponen (*Portafolio*, 2016).

disposiciones» (*Presidencia de la República, 2016*), dando paso a que el Consejo Nacional Electoral emita la Resolución 1733 del 31 de agosto de 2016 «Por la cual se regulan y reglamentan algunos temas concernientes al «plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera» en los términos de la Ley 1806 del 24 de agosto de 2016 y la sentencia C-379 de 2016» (*Consejo Nacional Electoral, 2018*).

Esta diligencia no fue, sin embargo, suficiente para garantizar las acciones de información, debate y deliberación ciudadana que ameritaba el acuerdo de paz, un texto de 297 páginas, de temáticas variadas y polémicas, todas ellas de alta complejidad. Por ello este apresuramiento y la falta de una adecuada pedagogía han sido considerados explicativos de la votación del plebiscito y le han generado al Gobierno una serie de ataques relacionados con lo poco sustantivo del ejercicio participativo gubernamental y lo instrumental que podía resultar una consulta que no contaba con las condiciones requeridas para la cualificación de la opinión ciudadana.

Aunque lo anterior es cierto, es de considerar también que el presidente se encontraba ya «con el sol a las espaldas», a menos de dos años de la terminación de su segundo y último mandato, y que la decisión sobre la organización del plebiscito debió hacerla presionado por el poco tiempo existente para reglamentar en el Congreso lo pactado en La Habana y por la colisión de estas definiciones con la urgencia de otros temas de la agenda de Gobierno. Debido, entre otras, a que las negociaciones demoraron mucho más de lo previsto, tanto protagonistas como analistas del proceso mencionados previamente coinciden con esta consideración. No solo se podían ver afectadas las normas que debían ser expedidas con urgencia para dar vida al proceso de paz, como las de amnistía, justicia transicional o el tránsito de las FARC a la vida política, sino que se avecinaba el inicio de la campaña electoral con miras a las elecciones legislativas de marzo de 2018 y presidenciales en mayo de ese año. Más aún, como varios de estos autores lo relatan, la campaña del plebiscito podía verse afectada por la necesidad que tenía el Gobierno de aprobar simultáneamente una dura reforma tributaria para remediar el déficit fiscal, agravado por la disminución de rentas petroleras: «Mauricio Cárdenas, entonces ministro

de Hacienda, advertía que la fecha límite para radicar la reforma era la primera quincena de octubre, con lo que las únicas fechas para el plebiscito eran el 2 o el 9 de ese mes. Y para hacerlo en esa fecha deberíamos tener el acuerdo final al menos un mes antes como lo ordenaba la ley del plebiscito» (Cristo & Rivera, 2019, p. 44).

A lo anterior hay que adicionar que el condicionar la puesta en marcha del *fast track* a la votación del plebiscito implicó modificar el cronograma acordado en La Habana, lo que ilustra también lo complejo de la situación:

El propósito fue cambiar la entrada en vigencia del mismo acto legislativo, pues se incluyó una nueva disposición que determinaba que ninguna de estas normas se echaran a andar sin que antes, los ciudadanos, en las urnas, hubieran dado su aval al acuerdo final (...) En La Habana, hasta entonces, se había establecido que la dejación de armas empezaría meses después de firmado el acuerdo final, ahora el día D sería el de la refrendación, lo cual implicaba una demora de todo el proceso.

(Fisas Armengol, 2017, pp. 123-124)

Las definiciones sobre la campaña del plebiscito

La definición del andamiaje institucional y logístico para la campaña, descrito previamente, es el que posibilita la organización de los comités promotores a favor del Sí y el No y el desarrollo de la campaña misma, momento en que el Gobierno debe tomar otras decisiones relevantes. Además de innumerables iniciativas y expresiones ciudadanas que se dieron de manera informal, realizando acciones en uno u otro sentido, en total fueron aceptados 1.842 comités de campaña de nivel nacional, departamental, municipal, local e internacional, representantes de movimientos cívicos, ciudadanos, grupos significativos de ciudadanos, partidos políticos y otras agrupaciones. De estos un 90,98 % (1.676) apoyaban el Sí y solo 162 estaban a favor del No (Misión de Observación Electoral, 2017, p. 24). Varias personalidades públicas se involucraron: del lado del Sí se destacan, entre otros, Luis Eduardo Lucho Garzón, exalcalde de Bogotá y exministro de Trabajo quien, junto con la exministra de Comercio Cecilia Álvarez y el

director del Sena Alfonso Prada (ambos funcionarios del Gobierno Santos), conforman uno de los 114 comités nacionales que respaldan el proceso. También de nivel nacional Fabio Villegas, exministro de Estado y expresidente de Avianca, lideró la campaña Todos por la Paz, mientras que el exviceministro de Infraestructura Javier Alberto Hernández López estuvo al frente de Colombia Sí a la Paz.

Por su parte, en apoyo del No se involucran dos expresidentes, Álvaro Uribe y Andrés Pastrana, así como la exministra y excandidata presidencial Marta Lucía Ramírez. La lucha en contra de la denominada «ideología de género» es asumida, a su vez, por actores tan relevantes como la senadora y exfiscal Vivian Morales, quien inicialmente apoya el proceso de paz, pero termina distanciándose del Gobierno Santos antes del plebiscito (*El Espectador*, 2018b), y el procurador Alejandro Ordoñez, que una vez destituido a fines de septiembre del 2016, acentúa su oposición a la negociación y sus objeciones al tema de género (*El Espectador*, 2016b). Adicionalmente y más allá de estos líderes vinculados a partidos políticos, sectores de empresarios, juristas, ciudadanos no uribistas, creyentes, curas y pastores y hasta habitantes de territorios desencantados o inconformes con el Gobierno Santos se manifiestan defendiendo la oposición a los acuerdos (*Revista Semana*, 2016a).

Los únicos que no tienen una participación en este momento son los miembros de las FARC. Un testimonio de Rodrigo Granda, negociador de la guerrilla en La Habana, plantea su posición al respecto:

Tengo la convicción de que, si nos hubieran dejado hacer la campaña por el plebiscito con ustedes, como varias veces se lo propusimos, el resultado hubiese sido diferente. Si eso hubiera pasado, si la sociedad nos hubiera visto acompañándolos a explicar el acuerdo, otro sería el escenario.

(Duzán, 2018, p. 230)

Posición que plantea más bien la desconexión de la guerrilla con la opinión pública colombiana, como lo demuestran los pobres resultados de la votación en las elecciones del 2018, las primeras en que participaron, ya convertidas en partido político.

Ahora bien, considerándose como minoritarios, desde el debate mismo sobre la adopción de la ley estatutaria que regularía el mecanismo

plebiscitario, los sectores que estaban en contra del acuerdo de paz se pronunciaron en relación con la posible falta de garantías que podrían sufrir durante la campaña (*Caracol Radio*, 2016). Las críticas al respecto se orientaban, sobre todo, a señalar las ventajas que tendría el Gobierno, derivadas de la posible participación de funcionarios públicos del nivel nacional y de las autoridades subnacionales en la promoción del Sí, así como del uso de recursos del erario, del Fondo para la Paz y de otros programas y proyectos oficiales para promover una votación favorable a la refrendación. De hecho, tanto Duzán (2018) como Cristo y Rivera (2019) refieren como las primeras demandas del expresidente Uribe al expresidente Santos, una vez reconocido el triunfo del No y abierta la mesa de negociaciones con sus representantes, fue sobre la inequidad que observaron en la campaña y en su financiación. Pese a lo anterior, los reportes efectuados no dan cuenta de mayores irregularidades en la materia y el resultado de la votación final demostraría que los sectores afectos al No contaron con las condiciones que los llevaron a obtener el triunfo, aunque hay que mencionar el peso de los medios de comunicación y sobre todo de las redes sociales como factor definitivo en los resultados y el hecho de que la campaña empezó anticipadamente, incluso antes de definir la normativa que iría a regularla, hecho que, en todo caso, favoreció más a los sectores afectos al No.

Un último aspecto en el que puede observarse la acción del Gobierno en este período se relaciona con decisiones estratégicas tomadas en materia de campaña política. Como lo señala la periodista María Jimena Duzán (2018), enfrentado al dilema de cómo manejar la campaña del plebiscito, el Gobierno optó por delegarla al poder político, confiando a las maquinarias partidistas la promoción del acuerdo, decisión que a la postre no dio los resultados esperados. El expresidente César Gaviria, director del liberalismo y quien es designado por el presidente como director de la campaña del Sí (*El Heraldo*, 2016a), no es acogido por todos los partidos de la coalición de la Unidad Nacional, siendo de destacar enfrentamientos con líderes y representantes de Cambio Radical. Los exministros Cristo y Rivera (2019) señalan cómo la campaña fue «errática, caótica, poco ciudadana, muy gubernamental y en exceso política» (p. 45) y critican la designación de Gaviria «que representaba la

vieja política y quien, además, nunca estuvo de acuerdo con el mismo plebiscito» (p. 45). Aunque estas observaciones no dejan de tener un sesgo político y el papel del exmandatario dentro de la campaña para movilizar los votantes está aún por examinarse académicamente, los resultados electorales muestran una distancia importante entre la votación obtenida por los partidos y representantes vinculados a la coalición del Gobierno Santos en elecciones previas y las votaciones en el plebiscito, lo que no ocurrió con sectores afectos al No, en tanto políticos conservadores y sectores cercanos al uribismo sí se acercaron a las urnas a expresar su rechazo al acuerdo.

Tampoco resultó acertado por parte del Gobierno el nombramiento de la, en ese entonces, ministra de Educación, Gina Parody, que fue percibido como una provocación por sectores que la habían enfrentado previamente no solo por su conocida orientación homosexual, sino por la divulgación de unas cartillas de educación sexual elaboradas con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, que fueron catalogadas por sectores de la derecha ideológica como «ideología de género» (*Las Dos Orillas*, 2016). Como ha sido expresado en las publicaciones sobre el plebiscito, el Gobierno no leyó adecuadamente la indisposición que el tema causaba en ciertos sectores ni atacó apropiadamente las mentiras que circularon frente al mismo. Según Duzán (2018) un informe contratado por el Gobierno sobre las razones de la pérdida del plebiscito mostraba que:

Lo que quedó absolutamente claro es que una de las razones de más peso fue el papel activo de la Iglesia en el posicionamiento del tema de la ideología de género lo largo de la campaña plebiscitaria. Cerca de un 40 % de los partidarios del No votaron porque pensaban que el acuerdo imponía el homosexualismo.

Aunque la iglesia planteó su neutralidad en las elecciones plebiscitarias, la mayoría de los obispos votaron por el No y al único obispo que salió a invitar a sus feligreses a votar por el Sí, Monseñor Monsalve, obispo de Cali, lo sancionaron (...) «Que se quite la sotana y se ponga el camuflado de guerrillero», le ripostó duramente Susana Correa, senadora por el Centro Democrático.

Santos (...) nunca detectó este frente. Pasó por alto el hecho de que los nuevos obispos (...) representaban una generación de prelados

más conservadores que fueron desplazando a obispos de reconocido perfil progresista. Tampoco se dio cuenta de las dimensiones que tenía el tema de la ideología de género y del costo asumido por el nombramiento de una ministra gay al frente de la campaña plebiscitaria, en momentos en que muchos feligreses tenían la percepción de que el acuerdo de paz acababa con la familia tradicional.

(Duzán, 2018, pp. 241-242)

Se encuentra entonces, para recapitular los dilemas identificados en relación con la campaña, que se presentaron limitaciones en materia del tiempo previsto para la discusión y formación ciudadana previas a la votación, a la vez que no se evidencian obstáculos y presiones indebidas frente a la oposición sino, que más bien, no operaron las supuestas ventajas relacionadas con el manejo de información privilegiada por parte del mandatario y su Gobierno, su posible incidencia en los medios de comunicación o la posibilidad de formar una opinión pública que le fuese favorable. Resulta llamativo, de otro lado, que se impida a las FARC participar en la campaña, si bien esto se relaciona con las distorsiones presentes al proponer una consulta sobre el resultado de un proceso de paz. Por último, aparecen como erradas las decisiones estratégicas frente al manejo de campaña que, en vez de involucrar a organizaciones y movimientos sociales activos frente a la paz, se soportan en el apoyo de la clase política. Lo ocurrido en este sentido hace patente la poca relación que tienen en Colombia los partidos políticos con los mecanismos de democracia directa (Rodríguez Pico, 2016b), como sí ocurre en otras sociedades, donde estos tienen un papel relevante frente a los temas puestos en consideración de la ciudadanía.

2.6. La votación y los resultados de la consulta

Los resultados del evento electoral son bastante conocidos y al respecto han sido presentadas varias explicaciones y análisis (Álvarez & Garzón, 2016; Basset, 2018; Rincón Morera, 2018). De entrada, sobresale lo exiguo de la votación con que ganó el No: tan solo un 0,47 %, una ventaja de solamente 53.834 votos. Teniendo en cuenta lo estrecho

del resultado, no sobra mencionar un dilema que se le presentó al gobernante el mismo día del evento electoral, en relación con los efectos que pudiese generar el arribo del huracán Matthew a municipios de la región Caribe colombiana, donde se había obtenido una votación mayoritaria en la segunda vuelta presidencial.

La periodista María Jimena Duzán (2018), los diferentes funcionarios que han publicado sus memorias sobre el plebiscito (*Cristo & Rivera, 2019; De la Calle, 2019*) y el propio presidente Juan Manuel Santos (2019) relatan cómo este evento climático fue un motivo de discusión en la Casa de Nariño, debido a la solicitud formal de los gobernadores de los departamentos afectados de posponer la hora de finalización de los resultados. Pese a que el secretario de la presidencia y algunos magistrados del Consejo Nacional consultados estaban a favor de dicha medida y aseguraban tener respaldo jurídico para respaldarla, finalmente y luego de un proceso de discusión y consultas, la solicitud fue negada por parte del expresidente Santos, por recomendación de su ministro del Interior y del jefe negociador del Gobierno, quien, como se sabe, había ostentado el cargo de registrador nacional en el pasado. Las razones para no ampliar el plazo en las regiones afectadas fueron principalmente de orden político, como se puede observar en las propias palabras de Santos (2019):

No queríamos que ninguna clase de injerencia de nuestra parte pudiera generar sombras sobre el resultado. Sabíamos que la oposición tenía planeada toda una campaña para denunciar un supuesto fraude, como ya lo había hecho en las elecciones anteriores, y no queríamos dar pie a las protestas y descalificaciones que hubieran empañado el triunfo (p. 536).

Partiendo, como lo señala la cita del expresidente, de que de todos en el Gobierno estaban seguros de la victoria del Sí, otra de las razones mencionadas en los diferentes textos para no tomar una decisión frente a las afectaciones climáticas se relaciona con el hecho de que la principal preocupación frente a la jornada era el no alcanzar el umbral. Como en el trascurso de la jornada se pudo constatar una participación electoral mayor a la esperada, esta situación contribuyó a responder de manera negativa la petición de los gobernadores. A la postre y

como se mostrará a continuación, el presidente pareció arrepentirse de no haber actuado y la situación generó molestia con algunos de sus colaboradores. Su relato sobre el tema señala que no tiene duda de que «con esa prolongación hubiera ganado el Sí» (Santos, 2019, p. 536), mientras que Duzán (2018) expresa cómo al enterarse de los resultados, el presidente «comprendió que había subestimado los efectos del coletazo del huracán en la costa atlántica. Se equivocaron en la propuesta de suspender las elecciones por el temor de que eso fuera a darle municiones a la oposición» (pp. 170-171). Opinión contraria a la expresada por el ministro del Interior del momento, que muestra la polémica implícita en la forma como se resolvió este dilema:

Sentía por actitudes y palabras de Santos que, en el fondo, y era comprensible por la diferencia tan estrecha, pensaba que si se hubiera ampliado la jornada electoral en la costa se hubiera podido ganar el plebiscito, así fuera por un margen mínimo. La verdad es que el presidente ante los argumentos en contra de esta idea entendió, a pesar de los cantos de sirena de algunos, que era muy inconveniente para la institucionalidad. Nunca me arrepentí de la posición en contra de esa medida que era muy difícil de sostener y el daño al propio Santos hubiera sido enorme. Además, no era tan claro que con dos horas más de votación en la costa el resultado se hubiera modificado.

(Cristo & Rivera, 2019, p. 55)

En todo caso, los resultados de la votación parecen confirmar que esa condición climática, tan inusual en el Caribe colombiano, sí tuvo un efecto en el resultado del plebiscito. El informe de observación electoral de la MOE (2017) menciona cómo «12 % del censo electoral del país (4 millones de potenciales votantes) se vieron afectados por el clima que impactó el 7 % de los puestos de votación instalados (735 puestos, de los cuales el 38 % eran puestos rurales» (p. 55). De otro lado, aunque no pueden equipararse las dinámicas diferenciadas que se dan en esa región del país en elecciones nacionales y subnacionales con las del mecanismo de democracia directa, sí se observa una disminución considerable en la participación electoral. Tomando solo los 16 municipios con mayor afectación, análisis del momento encontraron que la participación pasó de 63 % en elecciones territoriales y de 27,84 %

y 40,88 en la primera y segunda vuelta presidencial, respectivamente, a tan solo un 17,06 % en el plebiscito, un descenso en todos los casos considerable (*El Heraldo*, 2016b; *Revista Semana*, 2016b).

Figura 2 Municipios en los que la afectación del clima influyó en la votación

Municipios en los que la afectación por el clima influyó en la votación													
MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	SÍ	NO	VOTACIÓN TOTAL	CENSO 2016	PARTIC. GANADOR	PARTIC. 2015	TOTAL DE VOTOS	PARTIC. 1ª VUELTA PRESIDENC.	TOTAL VOTOS 1ª VUELTA	PARTIC. 2ª VUELTA PRESIDENC.	TOTAL VOTOS 2ª VUELTA	
Luruaco	Atlántico	2.265	1.246	3.564	23.080	15,44%	SÍ	70%	15.983	54,87%	5.650	54,55%	10.121
Manatí	Atlántico	1.660	317	1.995	13.416	14,87%	SÍ	64%	8.511	25,47%	3.264	45,02%	5.769
Puerto Colombia	Atlántico	5.701	3.565	9.330	31.487	29,63%	SÍ	68%	21.078	28,59%	8.739	45,51%	13.908
Repelón	Atlántico	3.325	829	4.213	18.423	22,87%	SÍ	71%	12.990	37,54%	6.565	51,97%	9.089
Malcao	La Guajira	10.766	9.563	20.773	120.312	17,27%	SÍ	48%	56.331	1,9%	20.813	27,53%	30.186
Manauare	La Guajira	1.768	1.418	3.260	52.567	6,20%	SÍ	50%	26.465	9,25%	4.671	16%	8.076
Uribla	La Guajira	1.713	1.658	3.434	10.147	3,39%	SÍ	41%	39.897	8,02%	7.627	11,26%	9.862
Aracataca	Magdalena	962	555	1.550	26.547	5,84%	SÍ	62%	16.423	25,20%	6.756	41,53%	11.134
Algarrobo	Magdalena	1.525	467	2.041	9.422	21,66%	SÍ	70%	6.501	3,9%	3.461	56%	4.927
Fundación	Magdalena	4.609	4.308	9.049	51.126	17,70%	SÍ	62%	31.022	28,05%	13.359	42,40%	20.194
Zona Bananera	Magdalena	2.307	1.268	3.622	42.952	8,43%	SÍ	65%	27.670	25,23%	10.328	42,06%	17.214
El Retén	Magdalena	1.932	800	2.903	12.752	22,77%	SÍ	73%	9.135	31,6%	3.683	52,06%	6.153
Puebloviejo	Magdalena	1.957	1.920	4.022	20.274	19,84%	SÍ	74%	14.894	26,76%	5.360	44,87%	8.985
Cartagena	Bolívar	81.500	64.755	147.441	732.774	20,12%	SÍ	53%	379.386	22,08%	152.879	31,98%	221.386
El Carmen de Bolívar	Bolívar	8.287	7.290	15.922	53.418	29,81%	SÍ	67%	34.880	34,57%	17.560	47,04%	23.898
Clemencia	Bolívar	1.146	590	1.772	10.304	17,20%	SÍ	73%	7.409	30,57%	2.923	44,70%	4.273
Totales		131.423	100.529	234.891	1.320.271	17,06%		63%	708.575	27,84%	273.638	40,88%	405.175

Fuente: Infografía realizada por el periódico *El Heraldo* (2016b).

Además del leve triunfo del No, la abstención —que alcanzó un 62,57 %— también ha sido destacada como otro fenómeno relevante dentro de los resultados. A la luz del tema que se está analizando, correspondería a un cierto desinterés ciudadano en hacer uso de los mecanismos de consulta puestos a su disposición, incluso en un tema tan relevante para el país como el logro de la paz. La baja participación electoral también se ha asociado a la desconexión del Gobierno con la ciudadanía y a su incapacidad en materia de pedagogía electoral para promocionar adecuadamente la importancia de la terminación del conflicto para el país y los puntos centrales del acuerdo. Si bien muchos percibieron la pobre participación como una muestra de ilegitimidad y lo compararon con otro tipo de elecciones para seleccionar mandatarios (*Álvarez & Garzón*, 2016), habría que decir al respecto que no son eventos comparables, o al menos no a la luz de la cultura política colombiana, en donde los partidos políticos no se involucran activamente en las campañas de consultas a la ciudadanía, mientras que sí lo hacen en otro tipo de eventos para elegir cargos públicos, que no son ajenos a recursos de carácter informal como el clientelismo o el padrinazgo.

2.7. Las opciones frente al triunfo del No

Más allá de los análisis sobre las razones de los resultados electorales y de lo que pudo o no haberse hecho el día de la elección, el triunfo del No hace surgir los dilemas más complejos que debió resolver Santos a lo largo del proceso de refrendación: ¿cómo asumir el resultado del triunfo del No? ¿Aceptar la derrota implicaría incumplir el acuerdo pactado y volver a la situación de guerra? ¿Había posibilidad de aceptar las propuestas del No? ¿Cuál era la mejor vía para hacer este proceso? ¿Cómo responder a la mitad de los votantes que habían apoyado el acuerdo? ¿Cómo, finalmente, se ratificaría o no la inclusión de las propuestas del No y quién y cómo se avalaba una segunda versión del acuerdo (una nueva votación, algún otro tipo de procedimiento)?

Las opciones descartadas, lo embrollado de la situación y los apoyos obtenidos

De acuerdo con la información existente, lo primero que hay que registrar es la sorpresa gubernamental por el resultado. Como varios autores y el mismo Santos lo ha mencionado, no existía un plan B pues era tal la confianza en el triunfo que hasta el propio presidente se había atrevido a afirmar en un tweet que «si mayoría dice no, no hay acuerdo» (*RCN Noticias, 2015b*). La reacción inmediata tanto del primer mandatario como de los más importantes miembros del equipo negociador fue renunciar a sus cargos, situación que en ningún caso se adopta. En cuanto al presidente, se valora que el reemplazo sería el exvicepresidente Germán Vargas Lleras, quien había manifestado reparos al proceso de paz y tenía su propia agenda política con miras a las elecciones presidenciales del 2018, mientras que los funcionarios vinculados a las negociaciones de paz que quisieron dimitir eran requeridos por el primer mandatario para solucionar la situación. Se descartaba también rápidamente la alternativa de no reconocer los resultados, aduciendo el tema del huracán y las dificultades que originó a los votantes de la costa atlántica, así como la opción de «solicitar recuento ante una diferencia mínima o revisar el censo electoral como años atrás se había intentado hacer con el referendo del 2003» (*Cristo*

& Rivera, 2019, p. 47), alternativas ambas con altos costos para la estabilidad del país y para el propio proceso de paz.

Otra posibilidad era la aceptación estricta de lo que significaba el rechazo al acuerdo: «Traer de La Habana al secretariado y deshacer todo lo pactado con esa guerrilla, lo cual significaba volver a la guerra» (Duzán, 2018, p. 176).

Cancelar la mesa de diálogo para lo cual existían protocolos en poder de los países garantes, mediante los cuales las FARC deberían regresar a su condición clandestina y se garantizaba en detalle la forma de hacerlo para evitar que fueran objeto de algún ataque durante el regreso.

(De la Calle, 2019, p. 293)

Decisiones, sin duda, de impacto negativo para el país, que también son descartadas. Adicionalmente, estaba sobre la mesa la posibilidad del que el estado colombiano fuera acusado de perfidia, al incumplir lo pactado, ya ratificado en la ceremonia de Cartagena.

Es de destacar que la situación resultaba sumamente compleja y de alta incertidumbre, por el momento en que se encontraba el proceso de paz:

La pérdida del plebiscito no solo había dejado en vilo lo firmado, también el cese al fuego bilateral y el traslado de los frentes a las zonas de reubicación que en ese momento se estaba llevando a cabo. Desde el 26 de septiembre, fecha de la firma del acuerdo de Cartagena, se habían abierto unos corredores humanitarios para que los siete mil hombres armados que integraban los bloques guerrilleros iniciaran su tránsito a esas zonas con el propósito de iniciar los protocolos fijados para el desarme. Casi todas las columnas habían empezado a desmantelar ya sus campamentos e incluso varias de ellas se encontraban muy cerca de sus nuevas zonas de reubicación. Por los reportes de Carlos Antonio Lozada [comandante guerrillero], encargado de esos traslados con el general [Javier Alberto] Flórez [líder de la subcomisión técnica para el fin del conflicto], desde las selvas del Yari, sabían que varias columnas guerrilleras tenían suspendida la marcha y a esas mismas horas se encontraban acampando en mitad de la selva sin saber a qué atenerse. Las FARC se sentían más que expuestas. El ejército conocía las coordenadas de sus tropas y cualquier provocación de un bando o

del otro, producto de la incertidumbre dejada por la derrota, podía avivar de nuevo las llamas de la guerra.

(Duzán, 2018, p. 229)

Es de mencionar que la opción finalmente adoptada, que se describirá en los siguientes apartados, es acompañada de forma inmediata por actores más allá de los involucrados en la negociación, quienes contribuyeron a dinamizar el proceso y a presionar acciones rápidas. El otorgamiento del Nobel de Paz al expresidente Santos, el 5 de octubre de 2016, da cuenta de la percepción de la comunidad internacional y del apoyo prestado por esta al acuerdo. Sin embargo, Duzán (2018) señala cómo una consecuencia de la pérdida del plebiscito fue la decisión de Santos de no invitar a las FARC a la ceremonia en Oslo —que, según la periodista, desconcertó al Gobierno noruego—, debido a la necesidad del mandatario de contar con margen de maniobra frente a la oposición. Se observa también una vigorosa reacción de la sociedad civil a través de marchas, manifestaciones y la instalación de campamentos, entre otros, y una serie de expresiones artísticas y de diverso tipo en respaldo a la paz y en demanda de la firma de un nuevo acuerdo. Sectores ciudadanos lanzan la iniciativa de cabildos ciudadanos por la paz, como forma de refrendación ciudadana (Uprimny, 2016), mientras que la escultora Doris Salcedo promueve la obra artística «Sumando Ausencias» que se realizó en la plaza de Bolívar unos días después del plebiscito (Díaz Contreras, 2017). Todo lo anterior como indudables expresiones de apoyo al Gobierno en esa compleja coyuntura.

La renegociación del acuerdo con los sectores del No y con las FARC

En el marco de lo planteado, se opta, finalmente, por reconocer públicamente el triunfo del No y por discutir los puntos del acuerdo que debían ser revisados, lo que implicaba contar con la disposición de los líderes opositores y de las FARC para la renegociación de lo pactado. La primera tarea es entonces abrir canales de comunicación con ambas partes, lo cual no dejaba de constituir una situación delicada:

Santos tenía claro que si cometía otro error acabaría con la capacidad de maniobra que todavía le quedaba. Era obligatorio pactar con los opositores un nuevo acuerdo, pero sabía que tendría que hacerlo sin destruir el puente de oro construido durante cinco años con la guerrilla de las FARC.

(Duzán, 2018, p. 245)

Sobre este momento se valora la postura de la organización guerrillera, manifestada públicamente de manera inmediata, en el sentido de continuar con el proceso (*BBC Noticias, 2016*).

Dilemas relacionados con cómo materializar la renegociación y con cuándo dar finalización a la misma, pueden ser identificados en este período. Inicialmente Duzán (2018) y Cristo y Rivera (2019) mencionan cómo se intentó contar con un representante del No directamente en La Habana, pero el expresidente Uribe rechazó esa oferta con el argumento de que la negociación era entre el Gobierno y las FARC y que el grupo que él representaba no se sentaba con terroristas. Aunque más tarde el Centro Democrático solicitó formalmente esa posibilidad y el Gobierno la aceptó, las FARC deciden negarse, a diferencia de lo ocurrido con representantes de sectores religiosos abanderados de la causa contra la supuesta ideología de género, que sí se desplazaron a La Habana. Se descarta entonces que la mesa de negociación pase a ser tripartita (Gobierno, FARC y sectores del No) y se privilegia la negociación entre el Gobierno y los representantes del No a través de sucesivas reuniones, algunas de forma conjunta y otras con los diferentes sectores, para pasar posteriormente a la renegociar con las FARC. Esta estrategia ha sido valorado de manera positiva por autores tales como Valencia Agudelo (2016), quien en un texto en el que recoge lo ocurrido en los dos meses siguientes a la votación, encuentra que los factores centrales que permitieron darle salida a la crisis y superar la incertidumbre jurídica y política generada por el triunfo del No, fueron la voluntad de las FARC y el Gobierno de continuar con el proceso, así como lo positivo del mantenimiento de las reglas de juego de la negociación, evitando la apertura a terceros opositores que podían dilatar innecesariamente las definiciones.

Pese a las modificaciones efectuadas al acuerdo y a que estas tocaron temas sustantivos, hubo asuntos en los que no fue posible la

transacción, básicamente el tema de la elegibilidad política y el juzgamiento de crímenes atroces para comandantes guerrilleros antes de ejercer cargos públicos. Diversas publicaciones que han servido de fuente a este análisis y que han sido citadas previamente muestran la radicalidad de los dos actores con los que el Gobierno debió mediar. En relación con las FARC, los representantes gubernamentales le presentaron varias propuestas para diferir su tránsito a la vida pública a las elecciones subnacionales del 2019 o para participar en la contienda electoral al Congreso de la República a través de candidatos diferentes a los comandantes más desprestigiados ante la opinión pública, ninguna de las cuales fueron aceptadas por los negociadores de la guerrilla. Claramente su apuesta de dejar las armas buscaba como contrapartida la participación en política, como ocurre en todos los procesos de terminación de un conflicto armado mediante el diálogo.

En cuanto a la negociación con el expresidente Uribe y los sectores más radicales del No, de la lectura de los textos pueden derivarse dos situaciones: de un lado, pretender negociar desconociendo el proceso efectuado los años anteriores en La Habana y partir de la concepción maximalista que negaba el conflicto y que veía a la guerrilla como un actor exclusivamente terrorista, levantado en contra de un Estado democrático, frente al cual la única opción era exigir una rendición que diera paso al encarcelamiento. De otro, utilizar estrategias dilatorias, que parecían no conducir a una finalización de la negociación, ponían el listón cada vez más alto a las solicitudes realizadas o desconocían acuerdos ya logrados por otros delegados del No. En palabras del propio Santos (2019): «Yo tenía el presentimiento de que a Uribe nada lo complacería. Nada distinto a echar por la borda el acuerdo de paz. Y no me equivocaba» (p. 550). Frente a la opinión pública, sin embargo, lo sucedido era presentado de manera cuidadosa, pues los líderes del No tampoco podían arriesgarse a aparecer como los causantes de la ruptura del proceso de paz y la vuelta a la guerra.

Adicionalmente, la postura de Uribe resultaba incoherente con acciones promovidas al final de su Gobierno, según las cuales intentó realizar una negociación con las FARC aceptando muchas de las concepciones que constituían obstáculos para cerrar el acuerdo de paz. Fisas Armengol (2017), Santos Calderón (2018) y Daniel Coronell

en la introducción efectuada al texto de Cristo y Rivera (2019) las describen en detalle: además de liberar unilateralmente guerrilleros encarcelados, entre ellos Rodrigo Granda o acudir a la intermediación del expresidente Hugo Chávez, existen testimonios y documentos que muestran que Uribe estaba dispuesto a realizar una asamblea constituyente, prohibir la extradición, o desmilitarizar zonas del territorio nacional para lograr una negociación con las FARC. «¿Por qué [se pregunta Coronell] lo que era válido para buscar la paz en el Gobierno de Uribe resulta reprochable en el acuerdo de paz firmado por Santos? La (...) respuesta es sencilla porque «la paz de Santos» no le sirve a Uribe» (Cristo & Rivera, 2019, p. 19).

Se llega entonces a un punto en que, después de un trabajo serio de reunión con los diferentes sectores, de agrupar una a una todas las demandas del No y de renegociar con las FARC la aceptación de 56 de los 57 ejes temáticos definidos, hasta conseguir redactar un nuevo texto del acuerdo en La Habana, Uribe vuelve a solicitar que lo acordado se traiga a Bogotá para otra revisión por parte de los sectores ligados al No. Finalmente, el mandatario decide cerrar las negociaciones y proclamar el nuevo acuerdo una vez constató, en una reunión promovida por él en Rionegro, Antioquia, esta posición del expresidente Uribe y verificó vía telefónica con sus representantes en La Habana que dilatar más la situación podría conducir a un rompimiento del proceso con la guerrilla.

Lo anterior hace que sobrevenga una ruptura con sectores de la oposición, específicamente con el uribismo, quienes señalan que las modificaciones al acuerdo son «cosméticas» y retoman nuevamente la narrativa de la trampa efectuada por el Gobierno, narrativa que han mantenido hasta la actualidad. Aunque se ha presentado un debate en torno a quién originó o asumió la ruptura y a si haber dedicado mayor tiempo al proceso de negociación hubiese permitido alcanzar un nuevo pacto que satisficiera todos los sectores, esto no parece ser posible por el carácter de los temas en disputa, que son los que el uribismo ha intentado modificar, hasta el momento sin éxito, durante el mandato del Gobierno del presidente Iván Duque. De igual forma complicaba la situación el hecho de que los sectores del No, aunque mostraron independencia, seguían los lineamientos de Uribe, y aunque en algunos

casos todas sus reivindicaciones fueron aceptadas (como ocurrió, por ejemplo, con las demandas del expresidente Pastrana), decidieron no apoyar públicamente el nuevo acuerdo o deslindarse de la posición uribista. Como gráficamente lo describen los exministros Cristo y Rivera (2019): «Al final ninguno se salió de la foto con Uribe, porque todos aspiraban a ser el candidato ungido por el expresidente para el 2018» (p. 63). Estos hechos parecen suscribir la posición de quienes creen que la oposición realmente no tenía interés en negociar, porque de cara a las elecciones venideras, el discurso del incumplimiento por parte del Gobierno y el mantener y alimentar las emociones negativas frente a la guerrilla de las FARC podría resultar políticamente rentable.

La refrendación vía Congreso

Las definiciones sobre los dilemas generados con los resultados del plebiscito se cierran con la decisión sobre cómo realizar una nueva ratificación. De acuerdo con Juan Manuel Santos (2019):

Consideré que convocar a unas nuevas votaciones sería un gran desgaste para el país, que ya respiraba tranquilo con la firma del nuevo acuerdo. Además, no estaba obligado por ley, y francamente, había escarmentado y no quería tomar un nuevo riesgo. La misma Corte Constitucional nos había dejado una salida si se perdía el plebiscito: si se renegociaba un nuevo acuerdo, podría acudir al Congreso de la República para su aprobación y eso fue lo que hicimos. Al fin y al cabo, el Congreso es el órgano más representativo de la democracia y ese es el procedimiento que establece la Constitución (p. 560).

Se efectúa así, en el Teatro Colón, una segunda firma del texto modificado el 24 de noviembre de 2016, y se adopta un nuevo ejercicio de refrendación por parte del Congreso de la República el 30 de noviembre de ese mismo año, con una amplia mayoría en la votación de 75 votos en el Senado y 130 en la Cámara de Representantes. En la medida en que la oposición decidió retirarse y no participar, no se contabilizan votos en contra (*El Tiempo*, 2016c). Uprimny (2018) explica bien por qué este procedimiento de refrendación de las modificaciones

efectuadas, aunque discutible era del todo democrático y resultaba conveniente frente al riesgo y la volatilidad del momento, a la vez que no constituía la suerte de «conejo» que la oposición reclamó. El nuevo procedimiento de refrendación abre la posibilidad de habilitar el procedimiento legislativo abreviado, más conocido como *fast track*, que daría paso a la implementación normativa del acuerdo.

En síntesis, los resultados adversos frente al plebiscito por la paz generan quizás los mayores dilemas que debió superar el mandatario a lo largo del proceso de refrendación. Se observa claramente cómo la activación del mecanismo no reemplaza el rol del representante electo, por lo que este debe asumir las consecuencias de la votación que promovió, en este caso buscando las salidas para atender las reclamaciones del No y garantizar un nuevo proceso de refrendación que evitara echar por la borda su principal política de Gobierno y la posibilidad de concluir un conflicto armado de más de medio siglo. Aunque las decisiones tomadas en este sentido cuentan con el respaldo de la comunidad internacional y de importantes sectores de la sociedad civil, tienen también un alto costo, en la medida en que no se obtiene la legitimación de la política esperada con la aplicación del mecanismo de democracia directa, ni se logra concitar a la oposición en el propósito de construcción de paz.

2.8. Reflexiones finales a la luz del debate sobre democracia

El análisis de las relaciones entre la representación política y la participación ciudadana en el caso de la refrendación de la paz en Colombia, presentado en este capítulo, ha mostrado la complejidad del proceso y la necesidad de examinar diversos dilemas que se fueron presentando a lo largo de su concreción, antes que centrarse exclusivamente en el balance de los resultados. Aunque las consideraciones iniciales identifican más problemas que bondades de la experiencia, la revaloración global del proceso, realizada en este ejercicio académico, permite destacar otros aspectos que pueden ser útiles a futuro si el país reflexiona y aprende sobre las lecciones dejadas por esta experiencia. Varios puntos sustanciales, relacionados con el carácter, origen y propósitos

de los mecanismos a través de los cuales se viabilizó la participación, así como con los actores tanto gubernamentales como de otro tipo implicados, generan reflexiones finales, que se realizarán a continuación enmarcándolos, en algunos casos, en planteamientos generales de carácter conceptual sobre la democracia y la relación estudiada.

Los mecanismos de democracia directa y la refrendación de la paz en Colombia

La primera reflexión del ejercicio analítico realizado recoge una paradoja afín con las propias características y efectos de los mecanismos de participación directa. Se trata de la comprobación de que este tipo de consultas, que se piensan tendientes a contrarrestar las deficiencias de la representación política y, por esta vía, fortalecer la democracia, pueden terminar reduciendo decisiones complejas sobre un conjunto importante de temas a una sola pregunta, y, en cierta medida, como ocurrió en el caso analizado —y con el Brexit—, sin que al final quede completamente claro qué era lo que se aprobaba o qué implicaciones conllevaba esa decisión. Así mismo, a pesar del margen tan pírrico entre el Sí y el No, el carácter de suma negativa del mecanismo termina, de cierta forma, invalidando la opinión de esa mitad de votantes que aprobaron el acuerdo y que pensaba diferente a los ganadores.

En este sentido, lo ocurrido en materia de la refrendación de la paz genera, sin duda, reflexiones sobre el carácter de estos dispositivos en Colombia y su real posibilidad de aplicación en torno a otro tipo de asuntos. Pareciera que al momento de definir su utilización frente al acuerdo de paz y durante toda la discusión sobre el mecanismo más adecuado, el conocimiento disponible sobre los mismos no fuese suficiente, sino que se confiara de manera un poco esperanzadora e ingenua en que la apertura de canales de participación ciudadana es positiva en sí misma. El análisis del caso al respecto muestra que esta aplicación no era tan sencilla con la normatividad existente y que el acudir a mecanismos *ad hoc*, como lo hizo el Gobierno, afectó, a la larga, la credibilidad y legitimidad del proceso.

La decisión de configurar un mecanismo *ad hoc* y las medidas adoptadas frente a este, estuvieron motivadas, sin embargo, por la dificultad

de alcanzar los umbrales previstos para los tres tipos de consultas presentes en el ordenamiento jurídico colombiano, los referendos, los plebiscitos y las consultas populares. La argumentación de Merkel (2014) parece relevante, al respecto:

El tema (...) es problemático. La enorme cantidad de *quorum* de participación entre los diferentes estados y dentro de cada uno de ellos muestra que equivalentemente los legisladores responden a concepciones democráticas muy disímiles. No existe en estos casos una justificación teórica en términos de legitimación. En realidad, la determinación de cada *quorum* supone un dilema. Cuando se fija un nivel demasiado alto, las consultas populares con posibilidad de concretarse son pocas y no tienen peso en la formulación real de políticas. Cuando se establece un nivel demasiado bajo, existe el riesgo de caer en una trampa de legitimidad (p. 25).

En el caso colombiano los niveles demasiado altos en materia de umbrales, así como las dificultades derivadas de otro tipo de procedimientos requeridos para concretarlos, habrían hecho inane el ejercicio participativo, de tal forma que acudir a cualquiera de los mecanismos disponibles, tal y como estaban, hubiese llevado al fracaso. Merkel (2014), propone una solución para subsanar el problema planteado, que fue la misma aplicada por el Gobierno Santos: «Desde el punto de vista teórico vinculado a la legitimación, lo más significativo no es el *quorum* inicial o requerido para la convocatoria, sino un nivel suficiente de participación o aprobación en el referendo, es decir en la votación final» (p. 25). Aunque en el caso del plebiscito y a pesar de que la Corte Constitucional haya aprobado el cambio propuesto con el argumento de que el umbral aprobatorio previsto resultaba «proporcional y razonable» (Corte Constitucional, 2016b), el efecto adverso en materia de legitimidad fue claro. Pese a lo anterior, la experiencia debería servir para generar una reflexión al respecto y considerar la pertinencia de modificar los umbrales para otras experiencias futuras de participación, que permitan realmente modificar la relación entre representación política y participación ciudadana.

En la discusión estuvo también presente la figura adoptada, el plebiscito. Sobre el tema resultaban adecuadas las sugerencias planteadas

por aquellos que consideraban que este no era el mecanismo idóneo, tal y como lo corrobora la valoración negativa con que este dispositivo carga a nivel internacional, al considerarse como una consulta «vinculada a los poderes personales del gobernante» (Zovatto, 2015, p. 37), donde el votante no solo se pronuncia sobre la pregunta consultada, sino que suele mezclar en la decisión cuestiones relacionadas con su percepción sobre el mandatario, situación que se presentó en Colombia. Las dificultades del mecanismo seleccionado son también suscritas por Alicia Lissidini (2015):

La democracia directa promovida por los poderes del Estado y en particular por el presidente (habitualmente denominado «plebiscito») encierra más peligros que potenciales beneficios. Existe el riesgo de que hagan un uso «político», es decir, que utilicen a la consulta con fines demagógicos, partidarios, autoritarios o legitimantes. (...) El presidente puede convocar a un referendo buscando legitimidad política más allá del tema concreto de la consulta, desvirtuando así el sentido del mecanismo, plebiscitando entonces su persona más que un proyecto político concreto (pp. 145-146).

El origen y propósito del mecanismo

La reflexión anterior y el balance de lo ocurrido con el plebiscito tienen clara relación con el origen gubernamental de la iniciativa y con su propósito. Aunque en principio, y considerando la pobre tradición del país en la materia y la importancia del asunto en cuestión, podría celebrarse la apertura del mandatario a la participación ciudadana, el examen del caso plantea dudas sobre la bondad de estos propósitos. De igual forma, la literatura y los expertos internacionales tampoco son tan benevolentes con este tipo de propuestas en que el gobernante tiene el rol central en el impulso a la participación. Así, mientras Yanina Welp en una entrevista sobre el tema afirma que este tipo de mecanismos deben privilegiar la iniciativa de origen ciudadano porque los presidentes no necesitan más poder¹⁷, Kirchagäsner (2015) asevera lo siguiente:

17. Preguntas desde la investigación. Gisela Zarembeg entrevista a Yanina Welp (Flacso México, 2017).

Ocasionalmente políticos (...) llaman al voto popular en sistemas de democracia representativa (casi) pura cuando esperan que esto les ayude a que sus objetivos prevalezcan (...). La motivación puede ser el deseo de una decisión negativa cuando no se quiere tomar la responsabilidad por esta, o **la esperanza de que el referendo proporcionará legitimidad adicional para las propias acciones** (p. 234)¹⁸

Sin negar la importancia de esta apertura democrática, la experiencia debería llevar a ser más precavidos en el futuro y a presionar para que el uso de mecanismos de democracia directa, si se da «desde arriba», no esté vinculada exclusivamente a las necesidades del mandatario, sino que sea parte de un proceso continuo que contribuya a la formación de una cultura política ciudadana sobre la importancia de su intervención en la esfera pública.

El rol del mandatario en el proceso de refrendación de la paz

Debido al origen de la iniciativa de refrendación de la paz y a las múltiples dificultades y dilemas que se presentaron para su materialización y que fue necesario resolver en el momento, el rol del mandatario fue central de forma permanentemente a lo largo de todo el proceso. Aunque sus actuaciones pueden ser objeto de valoración en cada caso, interesa analizar acá la coherencia que existió con relación a mantener los compromisos y las promesas de campaña realizadas. Mientras en las fases iniciales fue claro el esfuerzo gubernamental en realizar la consulta a pesar de las dificultades presentadas y de las alertas efectuadas, una vez materializado el triunfo del No, el presidente debió asumir el rol que le confería el poder y la responsabilidad que ostentaba y tomar las decisiones que consideró mejores para el país, ligadas en esa coyuntura de incertidumbre y fragilidad, a salvar el acuerdo, evitar la vuelta a la guerra y la inestabilidad del país y escuchar también a la mitad de votantes, a los manifestantes y a la comunidad internacional que abogaban por persistir en el propósito de culminar la negociación con la guerrilla de las FARC. La coherencia estuvo entonces ligada,

18. Traducción y énfasis propios.

al final del proceso, a cumplir su principal promesa de Gobierno, pues como Fisas Armengol (2017) lo recuerda:

En noviembre [de 2010], durante su segunda alocución presidencial, el presidente Juan Manuel Santos indicó que el propósito fundamental del Gobierno era lograr la paz a toda costa. «No descansaremos hasta que consigamos la paz de Colombia, por la razón o por la fuerza», aseveró el presidente (p. 22).

A pesar de los errores en que se pudo incurrir, la revisión del proceso de consultas con el No, y la renegociación de un nuevo acuerdo con las FARC, así como el papel jugado por la oposición, no permiten concluir que se haya tratado de un desconocimiento de la voluntad popular expresada en el plebiscito. Más bien, se deduce que la actuación del mandatario estuvo acorde con el modelo de independencia del representante frente a sus electores que existe en Colombia y con el carácter de no obligatoriedad definido en el ordenamiento jurídico para este tipo de consultas¹⁹. Así, se podría afirmar que, frente a la incertidumbre causada por la decisión ciudadana ganadora el 2 de octubre, entró a actuar de nuevo la representación, no solo en cuanto al papel del presidente en las definiciones clave, sino en cuanto a la segunda refrendación del acuerdo efectuada por el Congreso de la República en su calidad de órgano representativo. De ninguna manera se evidencia acá la trampa o el conejo asumido en la narrativa de la oposición, mientras que la opción de aplicar a raja tabla el No ciudadano a la paz, tampoco constituía una alternativa realista.

19. Como lo señalan *Alcantara & Merenghi, 2007*, este modelo tiene su origen en el discurso de Edmun Burke para las elecciones de Bristol, quien consideraba que «una vez elegido, un buen representante ejerce sus decisiones legislativas con base en su propio juicio o en su conciencia privada... Con ello quería decir que el papel de un cargo electo consiste en promover las políticas que considere mejores, independiente de cuáles sean las opiniones de sus votantes, sobre la base del debate (...) Burke quiere que los representantes sirvan a los intereses de sus ciudadanos, pero no a sus voluntades» (p. 20-21, *cursiva en el original*). En contraposición a lo anterior, en el modelo del mandato la representación se entiende como una delegación. Este modelo «considera esencial el respeto a las opiniones y sentimientos del electorado y por lo tanto la obediencia de los representantes a los designios de los representados» (*Alcantara & Merenghi, 2007, p. 19*). Como se mencionó este último no está vigente en Colombia para autoridades electas del orden nacional.

El rol de otros actores

Aunque el papel de actores específicos —ciudadanía, organizaciones o instancias de la sociedad civil, partidos políticos, oposición y FARC— es un tema que requería profundización en estudios futuros, pueden avanzarse algunos hallazgos al respecto. A pesar de tratarse de un mecanismo de origen gubernamental, diversos sectores ciudadanos cumplen un papel central a lo largo de los debates, bien apoyando el proceso, presentando propuestas u oponiéndose al mismo. Pese a lo anterior, el mandatario no consideró central afianzar la estrategia de promoción del acuerdo de paz en los líderes, organizaciones, ONG y otros sectores proclives a la solución negociada del conflicto, lo que puede ser indicativo de su percepción sobre el rol de la participación ciudadana. Así como el modelo de negociación en La Habana privilegió las discusiones y acuerdos bilaterales entre élites gubernamentales y dirigentes guerrilleros, la campaña del plebiscito no se afincó en la movilización social, situación que a la postre afectó el resultado de la votación.

Al respecto, no puede dejar de aludirse al tema de la abstención, que en cierta medida implicaría que la ciudadanía no se sintió interpelada por el debate en torno al proceso de paz y que no se movilizó ni se interesó en cambiar la relación con la representación política, a pesar de la apertura del mecanismo de participación. Como se mencionó en el apartado correspondiente, la lectura habría que hacerla a la luz de la tradición colombiana en cuanto a participación política en general y no necesariamente comparada con elecciones para seleccionar representantes políticos que implican otros incentivos y motivaciones. Es de señalar, de igual forma, que a nivel comparado es usual que la participación sea menor en mecanismos de democracia directa que aquella observada para la elección de representantes nacionales. Por ejemplo, revisando evidencia empírica que desafortunadamente no cubre los sistemas presidencialistas de América Latina, Merkel (2014) aseguró:

En casi todos los países de Europa occidental los mecanismos de democracia directa registraron una concurrencia de votantes inferior a la de los comicios parlamentarios (...) Solo en tres de los países analizados la participación en los referendos superó el nivel de las elecciones

nacionales y lo hizo por escaso margen (Canadá, Noruega y Luxemburgo) (...) En Europa oriental se presenta un panorama similar: las tasas de participación en los referendos estuvieron sistemáticamente por debajo de las de las elecciones parlamentarias, aunque en estas nuevas democracias las diferencias resultaron aún más marcadas y se registraron en un marco general de menor afluencia a las urnas (p. 14).

De otro lado, se pudo demostrar cómo sectores políticos de diverso espectro también desempeñan un papel relevante a lo largo del proceso de refrendación. La coalición de Gobierno es particularmente relevante para el apoyo al trámite legislativo requerido para asumir las salidas adoptadas frente al triunfo del No, mientras que no resulta destacada en el proceso de campaña y de votación mismo, situación que permite corroborar la ruptura existente entre la representación y la participación política que existe en Colombia y el predominio de actores ligados con la representación política que ha sido señalada por autores como Velásquez (2014) y Rodríguez Pico (2014a).

En relación con la oposición hay que señalar como esta logra aglutinar una serie de actores que van más allá del uribismo y beneficiarse de las reglas de juego sobre el plebiscito que había criticado. Al igual que lo ocurrido con el Gobierno, el triunfo de los contradictores al acuerdo representa para ellos una sorpresa, y aunque se involucran en el proceso de reforma al mismo, los resultados de estas discusiones no logran satisfacer sus expectativas, las cuales parecieran estar mayormente ligadas a intereses electorales de cara a la elección que se aproximaba, que a la consecución de la paz. Llama la atención también como, a la par del rol relevante que jugó Santos en el proceso, Uribe es una figura sin la cual no puede ser contado el papel cumplido por la oposición en el plebiscito por la paz en Colombia. Las decisiones tomadas en relación con dilatar las conversaciones, rechazar avances ya aceptados por otros voceros del No o no aceptar el cierre del acuerdo renegociado, le competen casi exclusivamente, a pesar de que fueron seguidas por otros sectores de la oposición y sus líderes, también interesados en participar en la contienda electoral del 2018.

Apropiado es decir que la votación a su favor no convertía a la oposición en Gobierno, ni generaba la aplicación inmediata e incondicional

de sus políticas, políticas que, por lo demás, no habían resultado vencedoras en la elección presidencial del 2014. Esta situación refleja la tensión que puede presentarse entre la representación y el uso que la oposición puede hacer de los mecanismos de democracia directa, que es otro aspecto también involucrado en el debate internacional sobre este tipo de dispositivos de participación directa.

Finalmente, es de señalar que, al estar en juego la decisión sobre un proceso de paz que había sido negociado con una guerrilla, lo ocurrido con la refrendación involucra la postura de las FARC a lo largo de todo el proceso. De acuerdo con lo encontrado, puede concluirse que esta adopta un rol más bien reactivo frente a las diversas propuestas del Gobierno, considerando «unilaterales» todas las medidas tomadas por el Gobierno para concretar el mecanismo y abogando permanentemente por la convocatoria a una asamblea nacional constituyente, propuesta de la que, finalmente, desiste. Es de destacar el cambio de posición frente a la aceptación del plebiscito —tema que requeriría mayor investigación con más información proveniente directamente del actor desmovilizado— y la apertura a renegociar el acuerdo ya firmado, cediendo en muchas de las posiciones previamente acordadas. Aunque entendible su posición de no negociar la participación política por presión del uribismo, a la postre haber aceptado otras opciones para su reincorporación a la vida política podría haberles resultado más conveniente frente a la opinión pública y a su propósito de tránsito hacia la democracia. La postura tomada desde el inicio frente a la refrendación les permitió, por último, «cobrar» al Gobierno las dificultades resultantes del triunfo del No, pero a la vez, este resultado negativo las obligó a transigir en algunas de sus posiciones.

Aportes y limitaciones del ejercicio académico

El presente trabajo sobre las relaciones entre representación política y participación ciudadana en el caso del plebiscito por la paz en Colombia tiene el mérito de recoger todos los momentos del proceso en su conjunto, plantear los múltiples dilemas que se presentaron en cada caso y la forma como los diferentes actores los resolvieron o participaron en su resolución. Con ello se propone revalorar la lectura del

evento basada exclusivamente en el resultado, para que sea asumido en toda su complejidad. Pretende poner de nuevo en la agenda un tema sobre el que el país no ha reflexionado lo suficiente y que resulta relevante para pensar el futuro de los mecanismos de democracia directa.

A pesar del importante volumen documental y de seguimientos utilizados para soportar lo planteado, las fuentes utilizadas corresponden, mayoritariamente, a actores comprometidos con el proceso de refrendación y con el respaldo a la negociación del conflicto, que han sido quienes han considerado necesario reflexionar sobre lo sucedido y hacer públicas sus percepciones al respecto, lo que no ha ocurrido con sectores cercanos al No, que se han limitado a impulsar la narrativa de la trampa y el conejo. Tampoco es conocida una reflexión de primera mano sobre lo que constituyó para la guerrilla este proceso de participación ciudadana con todas sus vicisitudes.

A pesar de que se tuvieron en cuenta y se citaron documentos tanto de la oposición como de las FARC, sobre algunas decisiones relevantes del proceso, se considera necesario en el futuro profundizar en la visión de estos actores para revalorar o alimentar lo acá planteado. Esto, junto con la necesidad de ahondar en materia de investigación en situaciones particulares que en el texto fueron presentadas muy apretadamente, constituyen los principales retos a futuro desde una perspectiva académica. Ello con el propósito, por supuesto, de incidir en el debate político sobre el tema, y seguir pensando las condiciones a través de las cuales la relación entre la representación política y la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa pueda materializarse en el país de forma menos traumática que lo acontecido con el plebiscito por la paz.

Referencias

- Alcántara, M., & Merenghi, P. (2007). Los mecanismos de democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista de Derecho Electoral*, 4.
- Álvarez, E., & Garzón, J. C. (2016). *El país que develó el triunfo del No*. Fundación Ideas para la Paz.
- Amézquita Quintana, C. (2008). Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis Político*, 21(63), 78-102.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265.
- BBC Noticias. (2016, octubre 3). Timochenko dice que las FARC seguirán apostando por la paz. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537809>
- Bobbio, N. (1997). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cameron, M. A. (2014). *New Mechanisms of Democratic Participation in Latin America*. 45, 4-6.
- Caracol Radio. (2013, agosto 25). «El tal paro nacional agrario no existe»: Santos. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2013/08/25/nacional/1377416700_957254.html
- Caracol Radio. (2016, julio 19). Los peros del uribismo al plebiscito para la paz. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2016/07/19/politica/1468944958_374773.html
- Caracol Radio - DeJusticia. (2016, mayo 26). Lea aquí todos los argumentos sobre el plebiscito que se discute en la Corte Constitucional realizados por la Corporación DeJusticia. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2016/05/26/nacional/1464273041_980986.html
- Consejo Nacional Electoral. (2016). Resolución 1733 de 2016 Por la cual se regulan y reglamentan algunos temas concernientes al “plebiscito para la referendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” en los términos de la Ley 1806 del 24 de agosto de 2016 y la sentencia C-379 de 2016». *Consejo Nacional Electoral de Colombia*.
- Corte Constitucional. (2016a). Expediente 045. Magistrado Ponente: Armando Novoa. *Corte Constitucional de Colombia*.
- Corte Constitucional. (2016b). Sentencia C-379- PE- 045. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. *Corte Constitucional de Colombia*.
- Cristo, J. F., & Rivera, G. (2019). *Disparos a la paz*. Penguin Random House.

- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del Jefe Negociador del Gobierno Colombiano en la Habana*. Penguin Random House.
- De Sousa Santos, B., & Avritzer, L. (2004). Introducción: Para ampliar el canon democrático. *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, 35-74.
- DeJusticia. (2016). Intervención del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) en el proceso de constitucionalidad PE0000045. *Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)*. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_816.pdf
- Díaz Contreras, P. A. (2017). La acción artística y la interacción entre la memoria individual y colectiva: El caso de Sumando ausencias de la artista Doris Salcedo. *Universidad del Rosario*. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13648/101910109177%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Duque Franco, I. (2018, mayo). Entre espacios invitados y espacios inventados: Hacia una democracia participativa de alta intensidad. *Las Ciencias Sociales y la Edificación de una Sociedad Post-Capitalista. XV Coloquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona, Cataluña, España.
- Duzán, M. J. (2018). *Santos. Paradojas de la paz y del poder*. Penguin Random House.
- El Espectador. (2014, diciembre 29). La propuesta de paz de Uribe [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/propuesta-de-paz-de-uribe-articulo-535472>
- El Espectador. (2016, septiembre 26). «Están utilizando la paz como excusa para imponer la ideología de género»: Exprocurador Ordóñez [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estan-utilizando-paz-excusa-imponer-ideologia-de-genero-articulo-656961>
- El Espectador. (2018, mayo 4). Viviane Morales y su metamorfosis política [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/ecciones-2018/noticias/politica/viviane-morales-y-su-metamorfosis-politica-articulo-753974>
- El Heraldó. (2016a, julio 8). César Gaviria acepta dirigir campaña del ‘sí’ en el plebiscito por la paz. *El Heraldó*. <https://www.elheraldo.co/politica/cesar-gaviria-acepta-dirigir-campana-del-si-en-el-plebiscito-por-la-paz-270793>
- El Heraldó. (2016b, octubre 7). Infografía: Municipios en los que el clima influyó en la votación. *El Heraldó*. <https://www.elheraldo.co/infografias/>

- infografia-municipios-en-los-que-el-clima-influyo-en-la-votacion-291489#&gid=1&pid=1
- El Tiempo. (2016, diciembre 1). La histórica votación a la referendación del acuerdo en el Congreso. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/como-fue-la-votacion-en-congreso-para-refrendar-nuevo-acuerdo-de-paz-31402>
- FARC-EP. (2015, noviembre 9). Un referendo disfrazado de plebiscito. *Diálogos de paz - FARC-EP*. <https://pazfarc-ep.org/comunicadosfarcuba/item/3154-un-referendo-disfrazado-de-plebiscito.html>
- Fisas Armengol, V. (2017). *Negociar la paz con las FARC*. Icaria Editorial.
- Fiscalía General de la Nación. (2016, marzo 11). Fiscal pidió a la Corte declarar inconstitucional el proyecto de ley que regula plebiscito para la paz - Boletín 13659. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscal-pidio-a-la-corte-declarar-inconstitucional-el-proyecto-de-ley-que-regula-plebiscito-para-la-paz/>
- Flasco México. (2017, mayo 18). Gisela Zarembeg entrevista a Yanina Welp. <https://www.youtube.com/watch?v=ulV3g7R8KXA>
- Font, J. (2017). Nuevos mecanismos participativos: Un concepto, distintas realidades. *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, 21, 131-136.
- Fung, A., & Wright, E. (2003). El poder de contrapeso en el Gobierno participativo con poder de decisión. *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de Gobierno participativo con poder de decisión* (pp. 429-475). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=El+poder+de+contrapeso+en+el+Gobierno+participativo+con+poder+de+decisi%C3%B3n&btnG=
- García Chourio, J. G. (2009). Instituciones de democracia directa: Ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. *Estudios Políticos*, 35, 181—208.
- García-Espín, P., Ganuza, E., & De Marco, S. (2017). ¿Asambleas, referendums o consultas? Representaciones sociales de la participación ciudadana. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45-64.
- Gaviria Vélez, J. O. (2015). Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate en Comisiones primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República al Proyecto de Ley Estatutaria Número 094 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara ‘Por medio de la cual se regula el Plebiscito para la Paz’. *Gaceta 936 de 2015. Congreso de la República*.
- Gómez Buendía, H. (2015a, enero 26). Entre el voto y las maniobras: Referendación popular del acuerdo de la Habana. *Razón Pública*. <https://>

- razonpublica.com/entre-el-voto-y-las-maniobras-refrendacion-popular-del-acuerdo-de-la-habana/
- Gómez Buendía, H. (2015b, febrero 2). Ni referendos ni constituyentes: El pueblo ya votó sobre el acuerdo. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/ni-referendos-ni-constituyentes-el-pueblo-ya-voto-sobre-el-acuerdo/>
- Gómez Buendía, H. (2016, agosto 19). Colombia inverosímil [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/opinion/opinion/colombia-inverosimil-columna-650039>
- Kirchgässner, G. (2015). Direct democracy: Chances and challenges. *Open Journal of Political Science*, 6(II), 229 – 249.
- La Opinión. (2016, julio 19). Plebiscito por la paz es ilegítimo: Uribe. *La Opinión*. <https://www.laopinion.com.co/politica/plebiscito-por-la-paz-es-ilegitimo-uribe-115587>
- Las Dos Orillas. (2016, octubre 4). La cartilla que pesó en la salida de Gina Parody y en la derrota del Sí. *Las Dos Orillas*. <https://www.las2orillas.co/la-polemica-cartilla-de-orientacion-sexual-de-gina-parody/>
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos. *Revista Nueva Sociedad*, 120-189.
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zowatto, D. (2014). *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Londoño Osorio, J. (2019). The 2016 post-conflict plebiscite in Colombia. Timing and Sequencing of Transitional Elections: Case studies. *Appendix to International IDEA's Policy Paper*, 18, 41-46.
- Marenghi, P., & Alcántara Sáez, M. (2007). Los mecanismos de la democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Derecho Electoral*, 4, 95-120.
- Massal, J. (Ed.). (2008). *¿Representación o participación?: Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*. Institut français d'études andines / Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Merkel, W. (2014). Democracia directa Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia. *Nueva Sociedad*, 1-30.
- Misión de Observación Electoral. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones. *Misión de Observación Electoral*.
- Misión de Observación Electoral. (2013). Rutas jurídicas: Refrendación ciudadana de los acuerdos de paz. *Misión de Observación Electoral*. https://www.moe.org.co/home/doc/Plebiscito/refrendacion_paz.pdf

- Misión de Observación Electoral. (2016). Mapas de Riesgo Electoral 2016. Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC. *Misión de Observación Electoral*. https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2016/Libro_mapas_de_riesgo-electoral_2016_plebiscito.pdf
- Misión de Observación Electoral. (2017). Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz 2016. *Misión de Observación Electoral*. <https://moe.org.co/publicacion/plebiscito-de-refrendacion-2016/>
- Monsiváis Carrillo, A. (2013). Repensando la relación entre democracia y representación: Algunas propuestas para ampliar el canon democrático. *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 45-69.
- Moreno Millán, F. (2015). La refrendación de los Acuerdos de La Habana: Del referendo constitucional a la asamblea nacional constituyente. *Revista de Derecho*, 43, 372-399. <https://doi.org/10.14482/dere.43.6589>
- Oficina de prensa de la Delegación de paz de las FARC-EP. (2014, marzo 4). FARC-EP: El mecanismo de refrendación de los acuerdos debe ser concertado. <https://colombiaporunapazestableyduradera.blogspot.com/2014/03/farc-ep-el-mecanismo-de-refrendacion-de.html>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2019, septiembre 24). Preguntas y Respuestas Plebiscito Especial para Refrendar el Acuerdo final. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Preguntas-y-Respuestas-Plebiscito-Especial-para-refrendar-el-acuerdo-final.aspx>
- Palomares García, J. R. (2016). Criterios constitucionales y democráticos de la refrendación del proceso de paz Colombia-FARC. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, 44, 59-74.
- Polletta, F. (2016). Participatory enthusiasms: A recent history of citizen engagement initiatives. *Journal of Civil Society*, 12(3), 231-246.
- Portafolio. (2016, agosto 29). Congreso aprueba convocatoria del plebiscito de paz. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/congreso-aprueba-convocatoria-del-plebiscito-de-paz-499949>
- Presidencia de la República. (2016). Decreto presidencial 1391 «Por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones». *Presidencia de la República de Colombia*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201391%20DEL%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>
- Presidencia de la República & Ministerio del Interior. (2016). Intervención de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior en Audiencia Pública por medio del cual se regula el plebiscito para la refrendación

del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 10 de marzo. Corte Constitucional de Colombia. file:///C:/Users/potat/Desktop/copia%20del%20portatil%20del%20IEPRI%20abril%208%202019/diciembre%202018%20-enero%202019/documentos%20sobre%20la%20refrendación%202019/audiencia%20en%20la%20Corte%20Constitucional/intervención%20de%20la%20presidencia.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2016). Concepto presentado ante la Revisión Constitucional del proyecto de ley estatutaria N° 94 de 2005 Senado - 156 de 2015 Cámara. Por medio del cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. [Viceprocuradora Martha Isabel Castañedo Curvelo]. *Procuraduría General de la Nación*.

Quinche Ramírez, M. (2014). El referendo constitucional como mecanismo de refrendación de los acuerdos de paz. *Retos y tendencias del derecho electoral* (pp. 143-166). Universidad del Rosario.

Ramos Colmenares, E. Y. (2018). Ciudadanías y procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR): Aproximaciones desde las historias de vida de excombatientes paramilitares [Tesis de Maestría en Estudios Políticos]. *Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)*.

Razón Pública. (2015, febrero 7). Hernando Gómez Buendía en *El Primer Café*. <https://www.youtube.com/watch?v=5Lh7Elep2zo>

RCN Noticias. (2015a, septiembre 11). Ley estatutaria para refrendación de los acuerdos de paz fue radicada en el Congreso. *RCN Noticias*. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-dialogos-paz/ley-estatutaria-refrendacion-los-acuerdos-paz-fue-radicada-el-congreso>

RCN Noticias. (2015b, diciembre 3). «Si mayoría dice ‘no’, no hay acuerdo»: Santos sobre plebiscito para la paz. *RCN Noticias*. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-dialogos-paz/si-mayoria-dice-no-no-hay-acuerdo-santos-plebiscito-paz>

RCN Noticias. (2015c, diciembre 4). FARC rechazan plebiscito y aseguran que no produce seguridad jurídica. *RCN Noticias*. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-dialogos-paz/farc-rechazan-plebiscito-y-aseguran-no-produce-seguridad-juridica>

RCN Radio. (2015, septiembre 8). Santos aseguró que un referendo de los acuerdos de paz «sería un suicidio». *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/colombia/santos-asegura-que-un-referendo-para-los-acuerdos-de-paz-seria-un-suicidio>

- Real Academia Española. (s/f). Dilema | *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario. Recuperado el 21 de enero de 2020, de <https://dle.rae.es/dilema>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2014, mayo 25). Elección de Presidente y Vicepresidente, Primera Vuelta - Escrutinio Final. https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elecciones2014/presidente/1v/99PR1/DPR9999999_L1.htm
- Revista Semana. (2013, agosto 28). SEMANA EN VIVO: Un «congresito»: ¿la mejor fórmula de refrendar la paz? *Revista Semana*. <https://www.youtube.com/watch?v=mqBWVVKJrRE>
- Revista Semana. (2016a, agosto 10). Las caras que lideraron la campaña del No. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-caras-que-lideraron-la-campana-del-no/498207>
- Revista Semana. (2016b, octubre 3). El huracán que agitó la fiesta del Sí. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/huracan-electoral/496629>
- Rincón Morera, A. (2018). De la esperanza a nuevas incertidumbres. Sobre la distribución de la votación en el plebiscito Colombia (2016). *Análisis Político*, 31(92), 137-158.
- Rodríguez Pico, C. R. (2012). Democracia, Representación y Mecanismos de Democracia Directa en Colombia. *Centro de Estudios Políticos*, 7, 61-89.
- Rodríguez Pico, C. R. (2014a). Hipótesis sobre el uso de los mecanismos de democracia directa en Colombia. *Retos y tendencias del derecho electoral* (pp. 115-142). Universidad del Rosario.
- Rodríguez Pico, C. R. (2014b). Reflexiones sobre los mecanismos de democracia directa en Colombia. *Retos y tendencias del derecho electoral* (pp. 73-114). Universidad del Rosario.
- Rodríguez Pico, C. R. (2015). Participación política en los acuerdos de paz de la Habana: El prerequisite de la refrendación de los acuerdos. *Análisis político*, 28(85), 57-75.
- Rodríguez Pico, C. R. (2016a, septiembre 21). Refrendación de los acuerdos de paz de La Habana y mecanismos de democracia directa en Colombia. IV Congreso Nacional de Ciencia Política. *Democracia, Construcción de Paz y Procesos Constituyentes*, Bogotá D.C.
- Rodríguez Pico, C. R. (2016b, octubre 19). Los partidos políticos colombianos ante los acuerdos de paz de La Habana. *Congreso Chileno de Ciencia Política*, Chile.
- Rodríguez Pico, C. R. (2019). El no ciudadano a la paz: Los casos de Guatemala (1999) y Colombia (2016). *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 8(1), 31-42.

- Santos Calderón, E. (2018). *El país que me tocó (Memorias)*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Planeta.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2012). Direct democracy upside down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), 69-92.
- Soto, F., & Welp, Y. (2017). *Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo*. LOM ediciones.
- Uprimny, R. (2015a, enero 24). Paz y refrendación [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/opinion/paz-y-refrendacion-columna-539792>
- Uprimny, R. (2015b, febrero 7). La refrendación como proceso [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/opinion/la-refrendacion-como-proceso-columna-542691>
- Uprimny, R. (2016, octubre 17). *¿Cabildos abiertos para la paz? La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/blogs/cabildos-abiertos-para-la-paz-58396>
- Uprimny, R. (2018). *¿Una paz incluyente y fundacional? Cómo mejorar a Colombia. 25 ideas para reparar el futuro* (pp. 77-98). IEPRI - Planeta.
- Valencia Agudelo, G. D. (2016). Refrendación plebiscitaria y proceso de paz con las FARC. *Universidad de Antioquia*. <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/6526>
- Vargas Silva, L. E. (2016, marzo 10). Intervención en el proceso de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara «por medio del cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final y la Construcción de una Paz estable y Duradera [Carta].
- Velásquez, F. (2014). Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. *Retos y tendencias del derecho electoral*.
- Velásquez, Fabio, González, E., & Rodríguez, C. R. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Revista Controversia*, 191, 172-225.
- W Radio. (2016, junio 2). Acto legislativo para paz es un golpe de estado a la institucionalidad democrática: Uribe. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/acto-legislativo-para-paz-es-un-golpe-de-estado-a-la-institucionalidad-democratica-uribe/20160602/nota/3149689.aspx>
- Welp, Y. (2016). *Democratic innovation in Latin America: The culture of citizen participation*.
- Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, 20, 2.

Capítulo 3

Capítulo 3.

Las vicisitudes constitucionales y el blindaje de los acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP

María Teresa Garcés Lloreda¹

Obtener la aceptación ciudadana e institucional del acuerdo que puso fin a una guerra de más de 50 años no era una tarea fácil. Aún más siendo el acuerdo firmado por el Gobierno y las FARC-EP un texto complejo, muy largo, compuesto por varios capítulos de contenido variado, de difícil comprensión para la mayoría de las personas².

¿Cómo lograr la implementación de aspectos tan disímiles como la desmovilización de los combatientes y las garantías para su reinserción y el cambio de las armas por el ejercicio de la política, hasta profundas reformas en el sector agrario y el desarrollo rural? Y todo ello en un entorno de confrontación política donde buena parte de la población se encontraba compenetrada con la idea de la inexistencia misma de un conflicto armado, liderada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez,

1. Doctora en Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, con Estudios Profundos en Derecho Público, 1976-1978 de la Universidad La Sorbona, París 2 y Diplomado Superior en Ciencias Sociales, con Especialización en Género y Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Argentina. Miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Magistrada del Consejo Nacional Electoral y Veedora Distrital de Bogotá D.C., entre otros.

2. El acuerdo contiene seis partes: Punto 1 - Reforma rural integral; Punto 2 - Participación Política; Punto 3 - Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de armas, garantías de seguridad; Punto 4 - Solución al problema de las drogas ilícitas; Punto 5 - Víctimas, sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; Punto 6 - Mecanismos de implementación y verificación (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 2016). Texto disponible en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co, Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP, Tomo Acuerdo de Paz, Texto completo, 310 páginas.

por lo cual no era procedente siquiera, ni tenía justificación alguna, la negociación.

Para plasmar esa difícil negociación en textos jurídicos que le dieran legitimidad y estabilidad a lo pactado una vez terminado el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, hubo que recorrer un largo camino, no exento de errores ni de tropiezos, pero que hoy podemos mirar como un gran logro.

El presente trabajo hace un recorrido por dichos instrumentos jurídicos, comenzando, en la primera parte, por la búsqueda de la refrendación de los acuerdos, primero a través de un plebiscito innecesario, mecanismo más de carácter político que jurídico y ante una derrota poco significativa en las urnas, que dio lugar a un proceso de concertación con los partidarios del No, hasta lograr un nuevo acuerdo que se sometió a la aprobación por el Congreso de la República.

En la segunda parte se aborda el tema de la premura para hacer las reformas constitucionales y legales necesarias —con escaso año y medio de Gobierno del presidente Juan Manuel Santos—, que cobijaran jurídicamente los aspectos más urgentes del acuerdo de paz, para lo cual se estableció un trámite abreviado por el Congreso, facultades extraordinarias al presidente durante un tiempo limitado y un control automático de constitucionalidad por la Corte Constitucional.

La tercera parte analiza la forma como se buscó la preservación de los compromisos y el contenido del acuerdo, las garantías políticas para el nuevo partido creado por las FARC, una vez realizada la dejación de armas y las previsiones presupuestales para el cumplimiento de los acuerdos relacionados con el desarrollo de los territorios especialmente afectados por el conflicto, y para el desarrollo rural.

Es preciso aclarar que en el presente ejercicio se va más allá del análisis de lo correspondiente a las normas propiamente ligadas con el plebiscito por la paz o la refrendación, por tratarse de un entramado integral que está ligado entre sí, entre otras cosas porque en el proceso de negociación se acordó que nada estaría acordado hasta que todo estuviera acordado, por lo cual cada uno de los puntos del acuerdo de paz son esenciales³.

3. Nota de la editora: Este capítulo hace un recorrido detallado por la normatividad y la jurisprudencia que fue necesaria para llevar el acuerdo final a votación ciudadana y para

3.1. La refrendación de los acuerdos de paz

Un plebiscito innecesario

El compromiso asumido por el expresidente Juan Manuel Santos para someter los acuerdos de paz suscritos en La Habana a la aprobación del pueblo colombiano en un plebiscito fue una decisión política sin obligatoriedad jurídica, con el ánimo de lograr su legitimación, no existiendo norma alguna que lo obligara a ello, en un ambiente hostil promovido por el partido Centro Democrático, con el liderazgo del expresidente Álvaro Uribe Vélez.

Los mecanismos de participación y consulta ciudadana fueron establecidos en nuestra Carta Política de 1991, luego de haber sido utilizados en dos ocasiones a pesar de no estar previstos en el ordenamiento jurídico: el plebiscito de 1957, para la restauración de la democracia y la vigencia de la Constitución de 1886, al finalizar la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, el cual tuvo más bien el carácter de referendo, por cuanto se aprobaron textos jurídicos; y con posterioridad al movimiento de la Séptima Papeleta, para convocar la asamblea constituyente de 1991.

El Acuerdo General para la terminación del conflicto, firmado por el Gobierno y las FARC-EP el 26 de agosto de 2016 aprobó, en el punto 6, la utilización de un mecanismo de refrendación para los acuerdos finales y su implementación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016). Se tuvo en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en la **sentencia C-784 de 2014** en cuanto:

Escoger un mecanismo de participación ciudadana democrática para terminar el conflicto y transitar hacia la paz es una opción que interpreta

garantizar su implementación y sostenibilidad. En el proceso se involucraron múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales que contrapuntearon sobre diversos temas polémicos, siendo la Corte Constitucional la autoridad que finalmente definió sobre los asuntos en disputa. En este sentido la autora del texto ha decidido resaltar o presentar en cursiva las normas, sentencias y temas centrales, así como incluir diversas citas textuales que sustentan los debates y definiciones adoptadas. Esta presentación, exclusiva de este capítulo, se considera necesaria para facilitar el seguimiento por parte del lector del denso entramado jurisdiccional que rodeó la concreción del plebiscito por la paz y los desenlaces posteriores a la votación.

cabalmente la filosofía de la Carta de 1991, [de modo que] promover esta forma de democracia participativa y deliberativa es al mismo tiempo sentar las bases para posibilitar la paz.

(Corte Constitucional de Colombia, 2014b, párr. 382)⁴

El proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC buscó el respaldo de varios instrumentos jurídicos y políticos que se fueron tejiendo a medida que avanzaban las conversaciones:

Como antecedente tenemos el **Acto Legislativo 1 de 31 de julio de 2012**, o Marco Jurídico para la Paz (*Congreso de la República de Colombia, 2012*), que estableció la justicia transicional, aún antes de que se iniciaran formalmente las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP. La Corte, mediante las **sentencias C-579 de 2013** y **C-577 de 2014** (*Corte Constitucional de Colombia, 2013; 2014a*), le dio vía libre a este tipo de justicia excepcional y transitoria, sujeta a condiciones como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley. También respaldó la participación en política de quienes han sido condenados por delitos políticos.

Posteriormente, el Congreso expidió la **Ley Estatutaria 1745 de 2014**, «*por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado*» (*Congreso de la República de Colombia, 2014*), la cual fue revisada por la Corte mediante **sentencia C-784 de 2014** (*Corte Constitucional de Colombia, 2014*).

Aunque dicha norma no se materializó en un evento de participación ciudadana, es preciso anotar que la Corte dejó claro que las leyes estatutarias sobre referendos o plebiscitos especiales no imponen un deber inexorable de usar los instrumentos allí regulados para poner fin al conflicto, sino que se limitan a ensanchar el universo de alternativas

4. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa. La Corte condicionó el título del proyecto de ley estatutaria, bajo el entendido de que el acuerdo final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico.

políticas disponibles; deben ser entendidos como una opción institucional legítima, entre otras, y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima, para materializar los acuerdos finales.

Frente a la dificultad de someter un texto largo como es el acuerdo final de las FARC con el Gobierno a una votación, dadas las dificultades de precisar en normas jurídicas los diversos y numerosos puntos que se someterían a votación, el Gobierno nacional presentó al Congreso un Proyecto de Ley Estatutaria «*por el cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*» (Congreso de la República de Colombia, 2016b), que luego se convirtió en la **Ley Estatutaria 1806 de 2016** y la Corte Constitucional efectuó la revisión previa mediante la **sentencia C-379 de 2016** y la declaró exequible, con unas pocas excepciones⁵ (*Corte Constitucional de Colombia, 2016a*). Es preciso resaltar que la Corte condicionó el título del proyecto de ley estatutaria, bajo el entendido de que el acuerdo final es una decisión política y la refrendación a la que alude el proyecto no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico (*Corte Constitucional de Colombia, 2016a*)⁶.

En el debate ante la Corte, algunos, como DeJusticia, manifestaron que la refrendación tiene la potencialidad de dotar al proceso de sostenibilidad y de garantías para la irreversibilidad de lo pactado. Y se trajeron a colación los casos de Sudáfrica e Irlanda del Norte donde la participación popular permitió el éxito de los procesos, mientras que la falta de legitimación política permitió el colapso de otros como en Chipre (Acuerdo de Zúrich y Londres de 1959) y Ruanda (Acuerdo de Arusha de 1993). Pero se señaló que los antecedentes internacionales

5. En el numeral Quinto de la parte resolutive la Corte declaró **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 3° del proyecto de ley estatutaria revisado y **EXEQUIBLE** el resto de la disposición, en el entendido de que el carácter vinculante se predica solo respecto del presidente de la República.

En el numeral Séptimo declaró **INEXEQUIBLE** la expresión «Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del plebiscito», contenida en el inciso primero del artículo 5° del proyecto de ley estatutaria examinado y **EXEQUIBLE** el resto del inciso, en el entendido de que la publicación del acuerdo final se realizará simultáneamente con la presentación del informe del presidente de la República al Congreso acerca de su intención de convocar el plebiscito.

6. Véase Segunda sección. Análisis material del proyecto de ley estatutaria, numeral 142.

también demuestran que la refrendación no es un camino exento de obstáculos (caso Guatemala) ni tampoco es absolutamente necesario (como ocurrió con El Salvador).

A la convocatoria se le reprochó que contemplara la votación en bloque, en lugar de hacerlo pregunta por pregunta, lo que lo convertiría en un referendo. Otro aspecto discutido fue el de haber establecido un umbral especial de aprobación del 13 %, lo que implicaba que los acuerdos quedarían refrendados con poco más de cuatro millones de votos⁷.

La Procuraduría solicitó la declaratoria de inexequibilidad, por considerar que:

El acuerdo final es, en realidad, la suma de varios acuerdos sobre diferentes temas, relativos a la política de desarrollo agrario, la participación en política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, los derechos de las víctimas y la implementación, verificación y refrendación. Al ser temas tan diversos y cuya refrendación popular otorgaría funciones concentradas y «exageradas» al Gobierno Nacional, se muestra necesario que la votación no se lleve en bloque, a través de una pregunta binaria sobre la aprobación del acuerdo final, sino que a los ciudadanos se les «diera la posibilidad de decir SÍ o NO a cada uno de los puntos previstos en la agenda de negociaciones y que estarán contenidos en el acuerdo final.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016a, párr 580)⁸

Para otros, «*al igual que la dignidad humana, la igualdad, y la vida, el derecho a la paz no puede someterse a una votación popular*» (Corte Constitucional de Colombia, 2016a, párr 479)⁹.

La Corte definió que:

Los rasgos esenciales del plebiscito, que permiten diferenciarlo de otros mecanismos de participación ciudadana, son: (i) puede ser convocado únicamente por el presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política

7. Intervención de la senadora Paloma Valencia del Centro Democrático ante la Corte Constitucional.

8. Intervención de la viceprocuradora ante la Corte Constitucional.

9. Intervención del constituyente Jesús Pérez González Rubio ante la Corte Constitucional.

de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento ciudadano (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Ejecutivo; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016a, párr 1045)

Pero a continuación aclaró que:

La decisión del Pueblo de ninguna manera supone la inmediata inclusión de normas jurídicas en el ordenamiento, ni es un mecanismo a través del que se puedan introducir reformas a la Constitución. (...) La decisión popular expresada en el plebiscito vincula jurídicamente solo al presidente y, a su vez, preserva las facultades constitucionales de los demás poderes públicos, quienes podrán adelantar la implementación del mandato popular en ejercicio de dichas competencias.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016a, párr 1045)¹⁰

Siendo la negociación y suscripción del acuerdo final, como lo ha considerado la jurisprudencia constitucional, una competencia exclusiva del presidente, bien puede someterlo al pueblo para darle mayor legitimidad. Por todo ello considera que:

El plebiscito especial contenido en el PLE no puede ser jurídicamente considerado como un referendo, por una razón simple: lo que se está sometiendo a la consideración del Pueblo no es un articulado que se inserte autónoma y directamente en el orden jurídico, sino una política objeto de implementación normativa posterior.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016a, párr 1212)¹¹

Con relación al criterio de que el derecho a la paz no puede someterse a la voluntad popular, dice la Corte que:

Someter a la consideración del Pueblo el acuerdo final, que tiene por objeto precisamente la superación del conflicto y el logro de una paz estable y duradera es un acto compatible con la vigencia del derecho-deber a la paz,

10. Véase Segunda sección. Análisis material del proyecto de ley estatutaria, numeral 15.

11. Véase Segunda sección. Análisis material del proyecto de ley estatutaria, numeral 50.

comprendido en su dimensión de fin esencial del Estado y principio fundante del modelo constitucional vigente.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016a, párr 1170)¹²

Descarta así el argumento de que se esté reformando el derecho a la paz.

Otros intervinientes en la discusión ante la Corte sostuvieron que el umbral aprobatorio previsto del 13 %, modifica el régimen de umbral para los plebiscitos previsto en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, las cuales confieren al plebiscito un umbral de participación superior al 50 % del censo electoral. O sea que la norma cuestionada pasó de un umbral de participación a uno de votación o aprobación. Sobre este argumento la Corte decidió aceptar el umbral del 13 % por considerar que tiene por objeto disminuir los incentivos para la abstención, de manera que se logre una mayor participación de los ciudadanos, expresándose en las urnas el apoyo o rechazo al plebiscito.

Con relación a la crítica relacionada con la participación de los servidores públicos en el plebiscito especial, la Corte consideró que esta no genera, en sí misma considerada, una afectación del equilibrio entre quienes apoyan o rechazan el acuerdo final y adelantan campañas a ese respecto. Lo que potencialmente llevaría a dicha desigualdad es un ejercicio abusivo y contrario al orden jurídico de la campaña adelantada por dichos servidores públicos.

En síntesis, la Corte avaló la constitucionalidad de la ley estatutaria del plebiscito para la refrendación del acuerdo final dirigido a la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, precisó que el plebiscito tiene carácter vinculante solo respecto del presidente de la República y que ese acuerdo es una decisión política que no implica la incorporación de un texto normativo al ordenamiento jurídico, la cual debía hacerse posteriormente por el Congreso, de acuerdo con las condiciones previstas en la Constitución; fijó el alcance de la participación de los servidores públicos en las campañas en torno a este plebiscito en tanto la materia del acuerdo final no tiene naturaleza partidista, sino que se inserta en

12. Véase Segunda sección. Análisis material del proyecto de ley estatutaria, numeral 42.

los derechos generales de participación, de los que también gozan los servidores públicos; y la forma en que se garantizaría a todos los ciudadanos la publicidad e información en relación con el acuerdo final. Finalmente, sobre el umbral aprobatorio del 13 % decidió que es una medida idónea para cumplir con el fin de promover la participación, pues genera incentivos para que quienes apoyan o rechazan el acuerdo final expresen sus preferencias y las mismas sean identificables, lo que a su vez redundaría en la legitimidad de la decisión en uno u otro sentido.

En todo caso, no era predecible que un pueblo que había decidido reelegir a su presidente para que culminara la negociación de paz, fuera a votar mayoritariamente en contra de la consulta plebiscitaria que fuera convocada para el 2 de octubre de 2016. Tan es cierta tal afirmación, que las encuestas hasta el último día daban por ganador al Sí y fueron tan sorprendidos por los resultados tanto los partidarios del Sí como los del No.

La pregunta sometida a votación fue la siguiente: «¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?».

El resultado favoreció el No con una votación de 6.431.376 correspondiente al 50,21 % frente a la votación por el Sí de 6.377.482 correspondiente al 49,78 %, o sea que la diferencia fue de solo el 0,43 %¹³, cifra bastante escasa si se tiene en cuenta que en la campaña por el No se utilizó publicidad falsa sobre el contenido del acuerdo de paz, como lo reconoció el gerente mismo de la campaña. No se desconoce que los plebiscitos se convierten a menudo en una balanza donde se juzga la popularidad del mandatario en su momento¹⁴, o sea que muchos votaron simplemente contra Santos; desde luego también otros lo hicieron movidos por el odio hacia las FARC, sobre todo por el secuestro practicado durante muchos años por esta guerrilla.

13. 34.899.945 ciudadanos estaban habilitados para votar, de los cuales solo 13.059.173 depositaron su voto, de estos 12.808.858 votos fueron válidos, la abstención fue del 62,59 %.

14. Un caso ilustrativo es el referendo convocado por el presidente francés Charles de Gaulle el 27 de abril de 1969 sobre reformas de las regiones y del Senado, que fue apoyado por el 46,8 % frente a una oposición del 53,2 %, resultado que dio lugar a la dimisión del jefe de Estado.

La aprobación por el Congreso de la República

De manera paradójica, el resultado del plebiscito se convirtió en una oportunidad para que miles de jóvenes y de personas de todo tipo y condición se manifestaran en las calles a favor de la paz, entre los cuales se encontraban votantes del Sí, del No y abstencionistas arrepentidos, todos preocupados porque los acuerdos de paz firmados pudieran legitimarse y se iniciara su implementación.

El Gobierno realizó entonces una serie de reuniones con los líderes políticos partidarios del No (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018*)¹⁵, escuchó sus inquietudes y las trasladó a la otra parte firmante de los acuerdos, o sea a las FARC, con quien acordó cambios relevantes al texto firmado el 24 de agosto de 2016 y suscribieron un nuevo texto el 24 de noviembre de 2016. En alocución sobre el tema el presidente Santos explicó que en 56 de los 57 temas hubo cambios y mejoras (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018*)¹⁶. Así resumió el jefe negociador del Gobierno Humberto de la Calle los cambios realizados al acuerdo luego de este diálogo nacional:

Durante el término de la dejación de armas, las FARC-EP presentaron un inventario de bienes y activos para destinarlos a la reparación material de las víctimas.

En cuanto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se atendió la mayoría de las propuestas formuladas. Se precisaron de manera concreta las características y mecanismos de la restricción efectiva de la libertad. En efecto, se fijaron los espacios territoriales específicos para el cumplimiento de las sanciones con un tamaño máximo no mayor al de las Zonas Veredales, los períodos de ejecución de las acciones reparatorias, la precisión del lugar de residencia, los mecanismos de monitoreo y la regulación del sistema de autorización para los desplazamientos por fuera de las zonas, requisito

15. El Gobierno y los negociadores sostuvieron reuniones con diversas organizaciones y personas, incluyendo el Centro Democrático, el expresidente Álvaro Uribe Vélez, la Fundación Víctimas Visibles, el expresidente Andrés Pastrana, el exprocurador Alejandro Ordóñez, la doctora Marta Lucía Ramírez, el doctor Camilo Gómez, el Consejo Gremial, los pastores evangélicos y otros grupos religiosos, la Conferencia Episcopal, las Altas Cortes. Véase Declaraciones de Humberto de la Calle (2019, p. 139) y del expresidente Juan Manuel Santos (2019, pp. 143-145).

16. Véase la pág. 172.

necesario en todos los casos. Por iniciativa de algunos opositores, se aceptó que, mientras entra en funcionamiento la Jurisdicción Especial para la Paz, las acciones reparatoras debidamente verificadas pueden ser descontadas de la sanción que se imponga.

Sobre el discutido tema de la conexidad del narcotráfico con el delito político, el acuerdo es que los magistrados tendrán en cuenta, caso a caso, la jurisprudencia de las cortes colombianas. Se eliminan los magistrados extranjeros, pero se acepta la presencia de *amicus curiae* —expertos extranjeros— para rendir conceptos sobre los casos que se tramiten.

Queda claro que entre la normatividad aplicable se incluye el Código Penal colombiano y que las normas procedimentales deberán ser incorporadas al ordenamiento legal.

Serán de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz las conductas de financiación o colaboración con actores del conflicto en que hayan incurrido los terceros no combatientes que tuvieron una participación activa o determinante en los crímenes más graves. Se eliminó la participación habitual. Y se reafirmó que los demás, si contribuyen a las medidas de verdad y reparación, pueden beneficiarse de la renuncia de la acción penal u otro tipo de terminación anticipada del proceso. Se estableció el término concreto de duración de la Jurisdicción.

Se eliminó la idea de incorporar el Acuerdo a la Constitución Política y al llamado bloque de constitucionalidad. El principio general de garantía de cumplimiento es el compromiso de que ambas partes cumplirán de buena fe lo pactado y, en lo que tiene que ver con el Estado, los principios que informan el Acuerdo serán parámetro de interpretación y guía de la aplicación normativa y práctica.

Se estableció, también, que la revisión de la tutela contra decisiones de la Jurisdicción Especial estará en cabeza de la Corte Constitucional. En el nuevo Acuerdo se define qué se entiende por enfoque de género. Significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y de las circunstancias especiales de cada uno. Supone reconocer que el conflicto ha impactado de manera diferenciada a la mujer y que, en consecuencia, se requieren acciones distintas y específicas para restablecer sus derechos.

Incluye, también, un principio de respeto a la igualdad y no discriminación, que implica que toda persona, independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, pertenencia a la población LGBTI, o cualquier otra razón, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos. Ningún contenido del acuerdo final se entenderá o interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los derechos de las personas.

En atención al llamado que nos hicieron de diversos sectores religiosos, se estipula que en la implementación de lo acordado se deberá respetar la libertad de cultos, lo que significa el reconocimiento y respeto a la práctica de cualquier manifestación de religiosidad.

Mantenemos vivo el compromiso con el campo a través de una política de recuperación de la familia campesina, que impulse el acceso equitativo a la tierra y que cree condiciones de vida digna.

En la Reforma Rural Integral hemos afirmado que «nada de lo establecido en el acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada». También quedó explícito que los programas cuyo destinatario es el campesino no impiden la puesta en práctica de diversas formas de producción, tales como la agroindustria o el turismo. Para lograr darle la mayor solidez a la reforma rural, se ajustaron los tiempos de implementación a las nuevas realidades fiscales. El acuerdo, además, por sí mismo no crea Zonas de Reserva Campesina.

Desde el Acuerdo de Cartagena se había dado un paso inmenso en la lucha contra el problema mundial de la droga. Las FARC-EP se comprometieron a romper todo vínculo con el fenómeno y a cooperar en su superación. Ahora, en el nuevo acuerdo se ha logrado precisar, de manera concreta, las características de esa cooperación y, además, quienes acudan a la JEP —todos, no solo las FARC-EP— deberán informar de manera exhaustiva y detallada sobre las informaciones de las que dispongan para atribuir responsabilidades.

De igual modo, se aclara que los programas de sustitución buscan tener territorios libres de cultivos de uso ilícitos, de modo que no se establezca un marco de coexistencia entre el programa de sustitución y la continuación de tales cultivos. En cuanto a la aplicación de las políticas sobre el consumo, se robustece el papel de la familia y de los grupos religiosos.

Se estableció el compromiso de respetar el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas. En tal sentido, el Plan Marco acordado para las inversiones deberá contener las fuentes de financiación.

En atención al llamado que nos hicieron de diversos sectores religiosos, se estipula que en la implementación de lo acordado se deberá respetar la libertad de cultos, lo que significa el reconocimiento y respeto a la práctica de cualquier manifestación de religiosidad.

(Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, pp 178 -180)

En la **sentencia C-160 de 2017** (Corte Constitucional de Colombia, 2017a)¹⁷ la Corte analizó todos los pasos que se dieron tras el voto

17. Magistrada ponente doctora Gloria Stella Ortiz Delgado.

negativo en el plebiscito y concluyó que había habido refrendación popular, entendida esta como un proceso complejo de diálogo social a partir del pronunciamiento ciudadano.

¿Cómo darle legitimidad y mayor respaldo a los acuerdos si el texto sometido al plebiscito no había logrado la mayoría de la votación? Una vez introducidas las modificaciones acogidas en el proceso de concertación, el Gobierno acudió entonces al órgano de representación popular por excelencia la Corporación de representación popular, el Congreso, y sometió a su consideración el nuevo texto de los acuerdos, y fue así como el Senado por 75 votos —entre 103— aprobó la proposición presentada para refrendar el acuerdo de paz y la Cámara de Representantes la aprobó por 130 votos —entre 166—; en ambos casos la totalidad de los presentes, porque los miembros del partido opositor, Centro Democrático, se retiraron antes de la votación, luego de intensos debates en contra.

La urgencia de esa aprobación estaba ligada a que a los cinco días comenzaba el desplazamiento de las FARC hacia las Zonas Transitorias Veredales, para que allá se concentraran todos sus miembros antes del 30 de diciembre. En el Día D + 150, todas las armas de las FARC estarían en manos de las Naciones Unidas y las FARC dejarían de existir como grupo armado ilegal.

3.2. El procedimiento legislativo especial para la paz

Trámite fast track

Con el propósito muy comprensible de agilizar y garantizar la implementación del acuerdo, mediante el **Acto Legislativo N° 1 de 2016**, el **Congreso (2016a)** estableció un artículo transitorio con un procedimiento legislativo especial para la paz, por un período de seis meses que podría ser prorrogado, el cual previó:

- a. *Los proyectos de ley y de acto legislativo serían de iniciativa exclusiva del Gobierno;*
- b. *Tendrían trámite preferencial en la respectiva Cámara o Comisión;*

- c. *El primer debate de los proyectos de ley se surtiría en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas. El segundo debate en las plenarios de cada una de las cámaras;*
- d. *Los proyectos de ley serían aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;*
- e. *Los actos legislativos serían tramitados en una sola vuelta de cuatro debates y el tránsito del proyecto entre una y otra Cámara sería de ocho (8) días*
- f. *Los proyectos de acto legislativo serían aprobados por mayoría absoluta;*
- g. *Todos los proyectos de ley y de acto legislativo podrían tramitarse en sesiones extraordinarias.*

Contra este acto legislativo presentó demanda Jesús Pérez González Rubio, quien señaló que el Congreso redujo a una vuelta con cuatro debates el procedimiento de reforma constitucional, con lo cual preceptos del **Acto Legislativo N° 1 de 2016** habrían sustituido la Constitución, porque degradan la Carta al nivel jerárquico de la ley al exigir para su reforma los mismos debates que para modificar o expedir leyes.

El artículo 1° (parcial), a juicio del actor, sustituye un elemento defnitorio de la Carta conformado por los principios de supremacía, rigidez y control constitucional, que de un lado impide alterar los mecanismos de reforma constitucional, y de otro reducir la rigidez constitucional hasta hacerla equivalente a la de las leyes.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016b, párr. 161)

Luego de un amplísimo debate dentro del proceso, donde se tuvieron en cuenta opiniones de innumerables organizaciones y ciudadanos, la Corte, mediante **sentencia C-699 de 13 de diciembre de 2016**¹⁸ concluyó que no encontraba un vicio de competencia por sustitución, al considerar que:

18. Magistrada ponente doctora María Victoria Calle Correa. Véase Primer Cargo de Sustitución, Conclusión, numeral 54.

Si bien el Acto legislativo 1 de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima del de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación, ni tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional. Estas variaciones en modo alguno replazan por uno distinto el principio de resistencia constitucional relativa, variable, diversa y funcionalmente diferenciada. Por el contrario, se ajustan al marco constitucional preexistente.

(Corte Constitucional de Colombia, 2016b, párr. 255)

O sea que la Corte justificó estos procedimientos especiales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz.

La discusión sobre el **Acto Legislativo N° 1 de 2016** fue planteada nuevamente por el ciudadano, hoy presidente, Iván Duque Márquez y otros, y la Corte, mediante **sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017**¹⁹ acogió los argumentos relacionados con los literales h) y j) del artículo 1°, los cuales fueron declarados inexecutable, por considerar que en este caso se presentó una sustitución de la Constitución del 91 en cuanto a la separación de poderes, en detrimento del Congreso de la República (Corte Constitucional de Colombia, 2017b).

De su análisis concluyó la Corte:

19. Magistrado ponente Antonio José Lizarazo Ocampo. Consideraciones de la Corte, numeral 10, Conclusión.

Los literales h) y j) del Acto Legislativo 1 de 2016 sustituyen la Constitución, en la medida en que desvirtúan las competencias de deliberación y de eficacia del voto de los congresistas, las cuales conforman el núcleo esencial de la función legislativa. Estas enmiendas a la Constitución también implican un desbalance en el equilibrio e independencia entre los poderes públicos, a favor del ejecutivo y en desmedro de las prerrogativas propias del Congreso en una democracia constitucional.

Por ende, el legislativo debe conservar su competencia para introducir modificaciones a las propuestas del ejecutivo, incluso sin contar con aval gubernamental, así como para decidir si somete o no a discusión el articulado u opta por la votación en bloque de esas mismas iniciativas.

(Corte Constitucional de Colombia, 2017b, párr.830 - 831)

Dejó claro la Corte que en el ejercicio de su actividad el Congreso debe cumplir con las reglas y principios del trabajo legislativo y, además, «con el requisito de conexidad entre los contenidos del acuerdo y las normas jurídicas que se deriven del proceso de implementación» (Corte Constitucional de Colombia, 2017b, párr. 831).

En síntesis, por el procedimiento del *fast track* se expidieron cinco reformas constitucionales, seis leyes y 32 decretos. Es preciso resaltar que en dos casos de especial relevancia no fue posible expedir las reformas constitucionales que preveía el acuerdo de paz, con el procedimiento extraordinario del *fast track*:

El mismo ministro del Interior, Guillermo Rivera, pidió el hundimiento del proyecto de reforma política y electoral (P. A. L. 007/17S-012/17C), relacionado con el punto dos del acuerdo de paz, por no cumplir con lo que se esperaba de esta propuesta para el posconflicto.

También se archivó la iniciativa que buscaba crear 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 (P. A. L. 005/17S-017/17C), las cuales iban a ser ocupadas por representantes de víctimas de las zonas más afectadas por el conflicto. En este caso, al proyecto le faltó un voto, obtuvo 50 favorables contra ocho negativos.

(Ámbito Jurídico, 2017, párr. 3-4)

A los anteriores se suman otros asuntos importantes que no lograron tramitarse por el *fast track*, el cual terminó su vigencia el 30 de

noviembre de 2017: las comisiones primeras (que sesionaron de forma conjunta) y las terceras (también conjuntas) no pudieron discutir y aprobar las leyes de sometimiento a las bacrim, las reformas a la ley de garantías y el catastro multimodal²⁰.

Las facultades presidenciales para la paz

El mismo **Acto Legislativo N° 1 de 2016** estableció en su artículo 2°:

Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

(Congreso de la República de Colombia, 2016a)

La Corte constitucional (2016b) igualmente concluyó en la **sentencia C-699-16** que las facultades extraordinarias al presidente no sustituyen el principio de separación de poderes:

(i) Para empezar, requiere refrendación popular, en los términos definidos en esta sentencia. (ii) De otro lado, el artículo 2°, y en general el Acto Legislativo, contempla garantías suficientes para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa. En efecto, la norma demandada se limita a habilitar al presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias para «facilitar y asegurar la implementación y desarrollo

20. El acuerdo de paz establece en el numeral 6.1.9. las prioridades para la implementación normativa.

normativo» del acuerdo final. Por tanto, no puede invocarse la habilitación para expedir decretos con fuerza de ley si estos no tienen una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el acuerdo final. Aún más, dentro de ese ámbito, el presidente de la República no puede emitir cualquier clase de legislación extraordinaria. El Acto Legislativo establece que el presidente de la República no tiene competencia para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas, leyes tributarias, ni tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley, y que no son expresamente mencionadas en la reforma. Además, en la implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente. El presidente de la República, finalmente, solo puede ejercer estas funciones durante un tiempo limitado, vencido el cual el legislador puede reformar o derogar los decretos con fuerza de ley expedidos en virtud suya. Y, por último, fuera del campo del acuerdo final, es el Congreso el competente para legislar (párr. 273)²¹.

Con fundamento en estas facultades, el Gobierno expidió varios decretos extraordinarios, los cuales fueron objeto de control automático por la Corte Constitucional; se resaltan:

Decreto Ley 588 de 2017, por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017c), el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional por la **sentencia C-017-18** (Corte Constitucional de Colombia, 2018a).

Decreto Ley 589 de 2017, por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017d), el cual fue declarado exequible mediante la **sentencia C-067-18** (Corte Constitucional de Colombia, 2018d), salvo dos excepciones.

Decreto Ley 671 de 2017, por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores

21. Véase Segundo Cargo, Conclusión, numeral 65.

en caso de acuerdos de paz y se dictan otras disposiciones (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017b).

Decreto Ley 894 de 2017, por el cual se dictan normas en materia de empleo con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017a).

El control automático de constitucionalidad

También se estableció para estos proyectos el control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las leyes estatutarias tendrían control previo, conforme al artículo 153 de la Constitución Política de Colombia (1991). El control de constitucionalidad de los actos legislativos se haría solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirían a la tercera parte de los del procedimiento ordinario, sin posibilidad de prórroga.

Con base en estas atribuciones la Corte Constitucional ha dictado varias sentencias, dentro de las cuales es de especial importancia la **C-674 de noviembre 14 de 2017**, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, por la cual declara exequible el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición contenido en el Acto Legislativo N° 1 de 2017 (Corte Constitucional de Colombia, 2017d). En este fallo la Corte no se limita a examinar el cumplimiento de los trámites y requisitos formales en su expedición, sino que realiza un juicio consistente en determinar si el constituyente secundario se excedió en el ejercicio de sus atribuciones para reformar o modificar la Constitución, al suprimir, eliminar o sustituir alguno de sus elementos definitorios (Corte Constitucional de Colombia, 2017d).

Es así como deja sentadas las bases del juzgamiento por la Justicia Especial para la Paz:

La Corte entendió que toda vez que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición tiene su centro de gravedad en buscar una respuesta integral a las víctimas, es fundamental entender que los beneficios, derechos y garantías del sistema como un todo, consagrados en el AL

01/17, no pueden entenderse de manera absoluta, sino que cada uno de los tratamientos especiales, beneficios, renunciaciones, derechos y garantías está sujeto a la verificación por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz de todas las obligaciones derivadas del acuerdo final y en particular, del cumplimiento de las siguientes condicionalidades (en adelante, el «Régimen de Condicionalidad»):

(i) Dejación de armas;

(ii) Obligación de contribuir activamente a garantizar el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil de forma integral;

(iii) Obligación de aportar verdad plena en los términos del inciso octavo del artículo transitorio 5° del artículo 1° del A.L. 01 de 2017.

(iv) Garantizar la no repetición y abstenerse de cometer nuevos delitos, o delitos de ejecución permanente, después del primero (1°) de diciembre de 2016, en particular, conductas asociadas con cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados;

(v) Contribuir a la reparación de las víctimas, y en particular a decir la verdad en relación con los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos; y

(vi) Entregar los menores de edad, en particular las obligaciones específicas establecidas en el numeral 3.2.2.5 del acuerdo final.

En otras palabras, el incumplimiento por parte de los excombatientes a cualquiera de las condiciones del mencionado Sistema o a cualquiera de las sanciones impuestas por la Jurisdicción Especial de Paz, tendrá como efecto, de conformidad con el A.L. 1 de 2017, la pérdida de tratamientos especiales, beneficios, renunciaciones, derechos y garantías, según el caso. Dicho cumplimiento será verificado, caso por caso y de manera rigurosa, por la Jurisdicción Especial para la Paz.

(Congreso de la República de Colombia, 2017a, p. 18)²²

Otro aspecto de especial importancia que cabe destacar es el relacionado con la participación de juristas extranjeros ante la JEP, uno de los aspectos que habían sido rechazados por los partidarios del No:

Las expresiones contenidas en los incisos 2 y 3 del artículo transitorio 7 del artículo 1 del AL 01/17, que se declaran inexequibles, prevén que en el Tribunal de Paz y en las salas de la JEP intervendrán juristas expertos

22. Comunicado N° 55 de la Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, numeral 9.

extranjeros, y que tales juristas, cuando se requiera su intervención, participarán en los debates respectivos en las mismas condiciones de los magistrados, aunque sin voto. Sobre el particular, la Corte consideró que la habilitación examinada constituye una regulación que resulta contraria a los principios de autonomía, independencia e imparcialidad que rigen la administración de justicia y a las garantías que los materializan, puesto que confiere una competencia para incidir en el trámite de adopción de decisiones de la JEP a juristas extranjeros que no son responsables en modo alguno de sus decisiones. Ello no se opone, naturalmente, a que los mismos participen en los procesos correspondientes con el objeto de aportar sus opiniones expertas como amicus curiae.

(Congreso de la República de Colombia, 2017a, p. 19)²³.

En una interpretación más discutible, por dificultar el establecimiento de la verdad de los hechos, al no ser obligatoria la participación de todos los actores, la Corte definió el tema de la participación de terceros ante la JEP: en cuanto a **los incisos 2 y 3 del artículo transitorio 16 del artículo 1 del AL 01/17**:

Encontró la Corte que el acceso forzoso de los no combatientes en el conflicto armado a la Jurisdicción Especial para la Paz y al tratamiento especial correspondiente, anula la garantía del juez natural y el principio de legalidad. Con respecto a lo primero, la Corte señaló que si bien, dentro del principio de juez natural es posible crear tribunales especiales, y hacer cambios de competencia, el acceso forzoso de terceros y agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública a la JEP, implicaría radicar en un órgano jurisdiccional autónomo, configurado a partir de unos particulares objetivos, la competencia para juzgar los delitos y las demás infracciones relacionadas con el conflicto armado cometidas con anterioridad a su creación, a partir de principios y reglas ajenas a las que irradiaron el diseño de la jurisdicción en la Constitución de 1991, tanto en su conformación como en su estructura y funcionamiento, y que además, en relación con tales terceros, puede no satisfacer las garantías de independencia interna y externa y de imparcialidad. Ello, en la medida en que la Jurisdicción Especial para la Paz fue concebida en el marco de un proceso de negociación entre el Gobierno

23. Comunicado N° 55 de la Corte Constitucional de Colombia, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, numeral 14. Nota de la editora: La figura del *amicus curiae* puede traducirse como «amigos de la Corte». Ver al respecto el artículo de Zuluaga (2017).

nacional y uno de los combatientes en el conflicto armado, con el propósito, precisamente, de permitir la finalización del conflicto y la reincorporación del referido grupo a la vida civil. Se trata entonces de una jurisdicción ad hoc creada con posterioridad a los hechos que serán objeto del juzgamiento, y que, por las reglas con las cuales fue concebida, y en función, precisamente, de su carácter transicional, ofrece amplias garantías para los combatientes en el conflicto armado, los cuales, por consiguiente, quedan sometidos a ella, al paso que **los civiles y los agentes del Estado no miembros de la fuerza pública, solo accederán a esa instancia voluntariamente, en función de las ventajas que puedan obtener como contrapartida a su decisión de aportar verdad, reparación y garantías de no repetición.**

Asimismo, en la medida en que el régimen punitivo al que se encuentran sometidos los terceros civiles que acceden a la JEP no se encuentra determinado en el mismo Acto Legislativo, y que incluso en algunos aspectos es distinto y eventualmente más desventajoso que el previsto para los combatientes en el conflicto, tal como ocurre con las reglas relativas a la procedencia de la amnistía, del indulto y de la renuncia a la persecución penal, a la responsabilidad patrimonial frente a las víctimas o a las inhabilidades generadas por las condenas, concluye la Corte que la imposición forzosa de este régimen transgrede el principio de legalidad. Precisa la Corte que la oportunidad y las condiciones para acogerse a la JEP deben regularse por el legislador en atención al momento en el que el tercero sea o haya sido formalmente vinculado por la jurisdicción penal ordinaria a un proceso por una conducta punible de competencia de la JEP, con tratamiento diferenciado en función de la oportunidad y del grado de reconocimiento de verdad y de responsabilidad.

Destacó la Corte, por otro lado, que el acceso voluntario a la Jurisdicción Especial para la Paz no genera ningún espacio de impunidad, ya que la regulación que se declara inexecutable se refiere, no a la responsabilidad penal de estas personas, ni a su deber de colaborar con la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, sino a la jurisdicción y al régimen jurídico al que se encuentran sometidas, de modo que el efecto jurídico de la declaratoria de inexecutable de los incisos 2 y 3 del artículo transitorio 16 es que los terceros civiles se encuentran sujetos en principio, al juez natural y al régimen jurídico general determinado en la Constitución Política y la legislación ordinaria, régimen que, por lo demás, es más estricto que el contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2017.

(Congreso de la República de Colombia, 2017a, pp. 20 - 21)²⁴

24. Comunicado N° 55 de la Corte Constitucional de Colombia, Numeral 21. Énfasis en negrilla realizado por la autora.

En relación con la **tutela contra sentencias de la JEP**, la Corte declaró inexecutable las expresiones contenidas en los incisos 3, 4 y 5 del artículo transitorio 8 del artículo 1 del AL 01/17, con fundamento en que:

Las modificaciones al régimen de selección y revisión por la Corte Constitucional de las sentencias de tutela en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz, hacen inoperante el control constitucional y establecen una suerte de intangibilidad de las decisiones judiciales de la JEP, anulando con ello tanto la supremacía de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico, como el sistema de frenos y contrapesos al poder. (...) Aclaró la Corte que «la mencionada inexecutable significa que la selección y la revisión de las sentencias de tutela contra las providencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, se sujetarán a las reglas generales establecidas en la Constitución y la ley».

(Congreso de la República de Colombia, 2017a, p. 19)²⁵

La Corte declaró inexecutable el artículo transitorio 9 del artículo 1 del AL 01/17, por considerar que «**el régimen en materia de resolución de conflictos de competencia** entre la Jurisdicción Especial para la Paz y cualquier otra jurisdicción, incluyendo la indígena, sustituye la independencia judicial» (Congreso de la República de Colombia, 2017a, p. 19)²⁶ y se opone radicalmente a la imparcialidad, elemento constitutivo de la separación de poderes.

La declaratoria de inexecutable de la mencionada disposición, se da en el entendido de que los conflictos de competencia entre la Jurisdicción Especial para la Paz y las demás jurisdicciones se resuelven mediante los mecanismos generales dispuestos en la Constitución y la ley.

(Congreso de la República de Colombia, 2017a, p. 20)

Por **sentencia C-080 de agosto 15 de 2018** la Corte realizó el control de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado - 016 de 2017 cámara estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, concluyendo que

25. Comunicado N° 55 de la Corte Constitucional de Colombia, Numeral 15.

26. Comunicado N° 55 de la Corte Constitucional de Colombia, Numeral 16.

en su mayor parte se ajusta a la Constitución (*Corte Constitucional de Colombia, 2018e*)²⁷.

3.3. El blindaje institucional y financiero del acuerdo entre el Gobierno y las FARC

Preservación de los compromisos y el contenido del acuerdo

En la búsqueda de mecanismos o instrumentos que aseguraran obligatoriedad al acuerdo en los posteriores gobiernos, el **Acto Legislativo N° 1 de 2016** había establecido en su artículo 4° que el acuerdo entraría a formar parte del Bloque de Constitucionalidad «*para ser tenido en cuenta durante el período de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del acuerdo final*» (Congreso de la República de Colombia, 2016a, párr.15)²⁸. Esta norma fue fuertemente

27. Con excepción de lo contenido en los artículos 19, 20, 21, 22, 32, 34, 36, 41, 42, 43, 45, 46, 49, 52, 55, 57, 62, 63, 71, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 88, 91, 93, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 109, 110, 112, 114, 125, 146, 148, 152, 153 y 157.

28. **Acto Legislativo N° 1 de 2016, artículo 4°. Artículo Transitorio:** En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del acuerdo final, una vez este haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el período de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final.

En desarrollo del derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluirá un «procedimiento de ley aprobatoria del acuerdo especial» con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la secretaría del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara. El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del acuerdo especial; sanción presidencial y publicación en Diario Oficial; el Gobierno se obligará a presentar esta ley

criticada, con sobrada razón, por cuanto hay aspectos del acuerdo que exceden el alcance del bloque de constitucionalidad, por no tener relación con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a los cuales se refiere el artículo 93 de la Constitución Política (1991).

Finalmente fue derogada por el **Acto Legislativo N° 2 de 2017**, el cual estableció que:

En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el acuerdo final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del acuerdo final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integridad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del acuerdo final.

(Congreso de la República de Colombia, 2017b, párr. 4)

Este Acto Legislativo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante **sentencia C-630 de 2017** (*Corte Constitucional de Colombia, 2017c*)²⁹. Explica así la Corte el alcance de estas normas:

aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente Acto Legislativo.

El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del acuerdo final será el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el artículo 1° de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del acuerdo final durante el tiempo establecido en el mismo artículo. El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será único y automático.

29. Magistrados ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y José Antonio Lizarazo Ocampo.

Debido a la indeterminación del texto del A.L. 02 de 2017, se impone una labor interpretativa para determinar su lectura conforme a la Constitución y evitar un desbordamiento de la competencia del Congreso en el ejercicio de su facultad de reforma constitucional, en los siguientes términos:

1. La expresión «validez» del inciso primero del artículo 1° hace referencia a la conexidad que deben guardar las normas y leyes de implementación con el acuerdo final, así como a su concordancia con las finalidades de este.

2. La expresión «obligación» del inciso segundo del artículo 1° se refiere a una obligación de medio, esto es, de llevar a cabo los mejores esfuerzos para cumplir con lo establecido en el acuerdo final, entendido como política de Estado, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo.

3. La expresión «deberán guardar coherencia» del inciso segundo del artículo 1° impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades del acuerdo final, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

4. El artículo 2° incorpora un principio de estabilidad y seguridad respecto de lo acordado «hasta la finalización de los tres períodos presidenciales posteriores a la firma del acuerdo final». Dicho principio es deferente con las finalidades del acuerdo y hace posible su implementación con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial.

(Congreso de la República de Colombia, 2017b)

También buscaron las partes reconocimiento y legitimidad del acuerdo a nivel internacional. Es así como acordaron que:

El acuerdo final será firmado como acuerdo especial del artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra y depositado tras su firma ante el Consejo Federal Suizo en Berna. A continuación, por el presidente de la República se efectuará una declaración unilateral del Estado ante las Naciones Unidas comunicando dicho acuerdo final y solicitando la incorporación del mismo a un documento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los términos establecidos en el acuerdo de fecha 7 de noviembre de 2016.

(Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 201)

Garantías políticas para el Partido de las FARC, una vez realizada la dejación de armas

El **Acto Legislativo 3 de 2017**, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, regula el reconocimiento de personería jurídica al partido que surja una vez se realice la dejación de armas por las FARC-EP, y le atribuye los derechos de los demás partidos, regula su financiación de manera transitoria, el acceso a los medios de comunicación, le permite la inscripción de candidatos y listas a corporaciones públicas de elección popular y le garantiza un mínimo de cinco curules en el Senado y cinco en la Cámara, para los períodos comprendidos entre el 2018 y el 2022 y entre el 2022 y el 2026, y también le permite designar un delegado con voz, pero sin voto en el Consejo Nacional Electoral (Congreso de la República de Colombia, 2017c).

Este Acto Legislativo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la **sentencia C-027 de 18 de abril de 2018** (Corte Constitucional de Colombia, 2018c)³⁰.

Previsiones presupuestales

La Corte³¹ le dio vía libre a algunos mecanismos institucionales que obligan a las autoridades de la rama ejecutiva en todos sus niveles territoriales a asegurar recursos para el posconflicto, a pesar de la fuerte controversia que se dio en los medios de comunicación y en el proceso judicial iniciado por el actual presidente Iván Duque Márquez, el senador Álvaro Uribe Vélez y otros ciudadanos³².

En su **artículo 3º**, el **Acto Legislativo N° 01 de 2016** establece un «Plan de Inversiones para la Paz» (Congreso de la República de

30. Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

31. Sentencia **C-332 de 17 de mayo de 2017**. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo (Corte Constitucional de Colombia, 2017b).

32. Se destaca que el presidente Duque anunció el 9 de noviembre de 2018 que en los próximos quince años se invertirán 170 billones de pesos en los 170 municipios priorizados por el acuerdo con las FARC-EP, afectados por el conflicto, (en 16 departamentos), en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) (Méndez, 2018).

Colombia, 2016a, párr. 14) y obliga al Gobierno nacional a incluir durante los próximos 20 años en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, «*un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado*» (Congreso de la República de Colombia, 2016a, párr. 14). Precisa que los recursos «*serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales*» (Congreso de la República de Colombia, 2016a, párr. 14).

Con el propósito de adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz, se establece que, durante los seis meses siguientes a la adopción de este, las autoridades departamentales, municipales y distritales «*tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo*» (Congreso de la República de Colombia, 2016a, párr. 15), y se le confía al presidente de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, presentar, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones (Congreso de la República de Colombia, 2016a).

Con el **Acto Legislativo N° 4 de 2017** se aseguró la inversión por las entidades territoriales de recursos provenientes del Sistema General de Regalías, durante los siguientes 20 años, a proyectos que tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas (Congreso de la República de Colombia, 2017d).

También se dispone que durante los veinte (20) años siguientes:

Un 7 % de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

(Congreso de la República de Colombia, 2017d, párr. 8)

Este Acto Legislativo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante **sentencia No. C-20 de 4 de abril de 2018**, magistrado ponente doctor Carlos Bernal Pulido (*Corte Constitucional de Colombia, 2018b*).

3.4. Conclusiones

Los análisis anteriores nos muestran cómo hoy el país cuenta con una estructura institucional sólida que puede asegurarle la continuidad a la implementación de los acuerdos de paz, gracias a los instrumentos utilizados para introducir en la normativa jurídica e institucional los puntos pactados en los acuerdos de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Esta estructura institucional estuvo soportada en reformas constitucionales y legales, sometidas a procedimientos abreviados en el Congreso y a facultades extraordinarias del presidente, dada la urgencia para cumplir los tiempos acordados entre las partes, así como a la revisión de la Corte Constitucional luego de amplios debates por parte de la ciudadanía, con la participación de organizaciones, ciudadanos y centros académicos.

De la lectura del complejo andamiaje normativo y jurisprudencial se deriva que todo el proceso estuvo acompañado por un ejercicio democrático en el que participaron los diferentes poderes y que las decisiones de la Corte Constitucional fueron algunas a favor de la postura del Gobierno y otras a favor de opositores y demandantes, por lo que no es posible decir que todo fue una trampa o que fue objeto de manipulación por el Gobierno.

No obstante, se hace necesaria la presencia activa de la ciudadanía vigilante y de la comunidad internacional que ha respaldado el proceso de paz, encabezada por las Naciones Unidas, para que los sucesivos gobiernos, dentro de los próximos veinte años, no sean inferiores al compromiso adquirido por el Estado colombiano y continúen con la implementación normativa y con el desarrollo y ejecución de políticas públicas e inversiones que aseguren el cumplimiento del acuerdo de paz.

Referencias

- Ámbito Jurídico*. (2017, noviembre 30). Conozca la ley estatutaria de la JEP. *Ámbito Jurídico* [Legis]. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/constitucional-y-derechos-humanos/conozca-la-ley-estatutaria-de-la-jep>
- Congreso de la República de Colombia. (2012, julio 31). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo N° 1 de 2012]. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 48.508. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2014, diciembre 26). Por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado. [Ley 1745 de 2014]. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 49.376. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2016a, julio 7). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [Acto Legislativo No.1 de 2016]. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 49.927. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2016b, agosto 24). Por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [Ley Estatutaria N° 1806 de 2016]. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 49.975. Bogotá, D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2017a, abril 4). Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo N° 1 de 2017]. *Comunicado N° 55 Corte Constitucional de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2017b, mayo 11). Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [Acto Legislativo N° 2 de 2017]. *Comunicado N° 51 Corte Constitucional de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia.

- Congreso de la República de Colombia. (2017c, mayo 23). Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [Acto Legislativo N° 3 de 2017]. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.242*. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2017d, septiembre 8). Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política. [Acto Legislativo N° 4 de 2017]. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.350*. Bogotá D.C., Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 153 [Título VI]; Artículo 93 [Título II]. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2013, agosto 28). Sentencia C-579 D - 9499. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2014a, agosto 6). Sentencia C-577 D-9819. [MP Martha Victoria Sáchica Méndez]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2014b, octubre 21). Sentencia C-784 PE- 042. [MP Maria Victoria Calle Correa]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2016a, julio 18). Sentencia C-379 PE-045. [MP Luis Ernesto Vargas Silva]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2016b, diciembre 13). Sentencia C-699 D-11601. [MP María Victoria Calle Correa]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2017a, marzo 9). Sentencia C-160 RDL-001. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2017b, mayo 17). Sentencia C-332 D - 11.653. [MP Antonio José Lizarazo Ocampo]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2017c, octubre 11). Sentencia C-630 RPZ-005. [MPs Luis Guillermo Guerrero Pérez & Antonio José Lizarazo Ocampo] Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2017d, noviembre 14). Sentencia C-674 RPZ-003. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez]. Bogotá D.C., Colombia.

- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2018a, marzo 21). Sentencia C-017 RDL-009. [MP Diana Fajardo Rivera]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2018b, abril 4). Sentencia C-020 RPZ-008. [MP Carlos Bernal Pulido]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2018c, abril 18). Sentencia C-027 RPZ-006. [MP José Fernando Reyes Cuartas]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2018d, junio 20). Sentencia C-067 RDL-008. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez]. Bogotá D.C., Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2018e, agosto 15). Sentencia C-080 RPZ-010. [MP Antonio José Lizarazo Ocampo] Bogotá D.C., Colombia.
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del Jefe Negociador del Gobierno Colombiano en la Habana*. Penguin Random House.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017a, mayo 28). Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [Decreto Ley 894 de 2017]. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.247*. Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017b). Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones. [Decreto Ley 671 de 2017]. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.215*. Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017c, abril 5). Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [Decreto Ley 588 de 2017]. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.197*. Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2017d, abril 5). Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. [Decreto Ley 589 de 2017]. *Diario Oficial de la República de Colombia N° 50.197*. Bogotá D.C., Colombia.
- Méndez, A. L. (2018, noviembre 9). Sustitución voluntaria se congela en 97.000 familias En Tumaco, el Gobierno reiterara sus compromisos. *El*

Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/sustitucion-de-cultivos-una-de-las-prioridades-del-Gobierno-duque-durante-el-posconflicto-291420>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016, noviembre 24). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., Colombia: *Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República*.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP : Tomo VIII - De la Refrendación Al Acuerdo de Colón [El Plebiscito, el Gran Dialogo Nacional, el Acuerdo Final y su refrendación]. Bogotá D.C., Colombia: *Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República*.

Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Planeta.

Zuluaga, J. (2017, noviembre 1). El amicus curiae como órgano consultivo de la JEP. *Ámbito Jurídico* [Legis]. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/el-amicus-curiae-como-organo>

Capítulo 4

Capítulo 4. Colombia, país de paces

Jaime Castro¹

Así titula Iván Garzón Vallejo (2019), destacado profesor universitario y doctor en ciencia política, un artículo de prensa en el que anota que somos caso excepcional porque tenemos «las instituciones democráticas más antiguas y estables del continente» (p. 16), pero al mismo tiempo hemos «padecido una guerra cruel, degradada... que no ha sido solo una guerra entre el Estado y la insurgencia, sino entre varios actores» (p. 16), razón por la que «las paces en Colombia han sido parciales, *concentradas*, polémicas e inestables»² (p. 16).

Marco Palacios (2016), exrector de la Universidad Nacional, tituló un artículo suyo *En Colombia hay una guerra verdadera y muchas paces artificiales*, en el que resumió la dolorosa realidad nuestra: la violencia y la política han conformado casi siempre matrimonio indisoluble y por eso nunca se han logrado todos los resultados que se esperaban de los procesos pacificadores que periódicamente hemos adelantado, pues en poco tiempo regresamos a las cruentas situaciones que se creían superadas, a veces con otros actores y en contiendas de características diferentes.

Germán Castro Caycedo (2016), con otras palabras, sostiene lo mismo: «Nuestra situación es el resultado de una historia de violencia que nos ha marcado cinco siglos» (párr. 13). Agregó que entre 1830 y 1903 tuvimos nueve guerras civiles nacionales y 14 locales,

1. Profesor universitario, legislador y gobernante. Ha estudiado y debatido los temas de la vida política y administrativa del país. Ha sido ministro, senador, constituyente y alcalde mayor de Bogotá.

2. Cursiva agregada por el autor.

tres cuartelazos y una conspiración fracasada (*Castro Caycedo, 2016*). William Ospina, otro gran estudioso de nuestra realidad, anotó igualmente que «la violencia colombiana le tiene horror al vacío, y en su caldo de cultivo no se puede hacer desaparecer a un actor violento sin que venga otro a reemplazarlo enseguida, a veces con mayor ferocidad» (*Ospina, 2017, párr. 6*).

También hay quienes consideran que *Cien años de soledad*, en buena medida, es la historia de la Guerra de los Mil días y de la Violencia de mediados del siglo xx. Según Eduardo Posada Carbó, para nuestro Premio Nobel, la Violencia desatada en la década de 1940 era parte de «la misma guerra que nos quedó desde la independencia de España» (*Posada, 2019, párr. 2*).

Cuando tomó posesión de la presidencia en 1958, Alberto Lleras rindió homenaje a la fuerza pública cuando dijo: «Esta generación de soldados que no ha tenido reposo ni día sin bajas y padecimientos» (*Lleras Camargo, 1958*). Y recientemente Enrique Santos Calderón (2018) escribió que, para nosotros, los colombianos, la violencia se reproduce y se recicla.

Punto de vista contrario al anterior es el de quienes sostienen que hemos tenido más paz que violencia, como aparece en el libro *Paz en la República: Colombia siglo XIX* editado por Carlos Camacho, Margarita Garrido y Daniel Gutiérrez (2018). La confrontación de estas dos posiciones permite a Santiago Montenegro (2019) esperar que tengamos «una perspectiva más balanceada de nuestra historia» (*párr. 5*).

Ha hecho parte de nuestra historia, igualmente, el propósito de terminar tanta confrontación bélica mediante la celebración de acuerdos políticos entre los combatientes, que generalmente han sido el Gobierno de turno y los rebeldes del momento. Son numerosos los armisticios que en repetidas ocasiones han solucionado pacíficamente la confrontación armada. De ello dan cuenta, entre otras, las múltiples leyes de amnistía e indulto que hacen parte de nuestros anales legislativos. «En Colombia hasta los peores enemigos terminan firmando tratados y convenios de paz» (*Melo, 2018, párr. 2*).

Infortunadamente ninguno de esos acuerdos logró la paz estable y duradera que todos buscaron, lo cual no quiere decir que la paz no sea posible, ni que se deban cancelar los procesos de negociación política

que propongan soluciones pacíficas, sino que es necesario entender que su consecución demanda tiempo y esfuerzos múltiples porque «es largo el camino que va de La Habana a una paz verdadera» (*Ospina, 2017, párr. 5*).

4.1. Acuerdo Gobierno-FARC

El proceso que cubrió los ocho años del Gobierno Santos y cuya ejecución, aunque termine siendo incompleta, demandará muchos años, no es, entonces, el primero que tiene lugar entre nosotros ni será el último. Ya se intentó uno más con el ELN y quién sabe cuántos más haya en el futuro. Aunque se dice y repite por sus partidarios que el acuerdo final constituye la paz y pone término a la guerra, es claro cómo se admite y declara en algunos documentos oficiales, que ese acuerdo solo termina el conflicto con las FARC, hecho que sin duda es importante por tratarse del actor ilegal del conflicto de mayor capacidad de perturbación, entre otras razones por la sólida implantación territorial que logró a lo largo de cinco décadas, pues en muchas regiones sustituyó y reemplazó al Estado. También por su poder bélico y financiero, derivado este último de su vinculación con el narcotráfico. De todas maneras, como se ha dicho acertadamente, «el conflicto con las FARC, siendo tan largo y tan costoso en vidas y en recursos, es apenas uno de los muchos conflictos que vive Colombia» (*Ospina, 2017, párr. 5*).

El contenido y alcance de las negociaciones Santos-FARC lo identificó y precisó Sergio Jaramillo (2016), de quien se dice estructuró ese llamado proceso de paz y fue negociador plenipotenciario en La Habana. En documento que divulgó en el exterior y en el país sostuvo:

Una cosa es firmar el acuerdo final que formalmente ponga fin al conflicto y otra es la fase posterior de construcción de la paz (...)

Una vez firmemos, estamos en esa fase que es el verdadero comienzo del proceso de paz, no el fin (...)

En La Habana estamos construyendo acuerdos que establezcan las condiciones y las tareas que cada quien tendrá que cumplir para hacer posible la construcción de la paz (...)

Pongámonos una meta de diez años, por ejemplo, para hacer realidad todas esas cosas que se están acordando (...)

El error histórico ha sido pensar que se trata simplemente de la desmovilización de unos grupos, sin pensar en transformar los territorios, en cambiar radicalmente las condiciones en el terreno (pp. 4-6).

4.2. Comparación conveniente

Calificados analistas y comentaristas, tanto nacionales como extranjeros, comparan el proceso con las FARC con lo que ha ocurrido en procesos cumplidos en África, Asia, Europa y algunos países de América Latina y que tuvieron lugar, obviamente, en contextos políticos, sociales, económicos e históricos bien diferentes de los nuestros. Llama la atención que esa completa comparación, porque a veces se contraponen las diferentes etapas de cada proceso, no se haya hecho con los demás procesos colombianos y con las mismas seriedad y profundidad puestas de presente para los análisis citados, a pesar de que el acuerdo con las FARC tiene características que permiten compararlo, por lo menos, con los dos de los últimos que celebramos y que consideramos exitosos, aun cuando haya quienes les tienen reservas, aunque no de mayor entidad. Esos dos procesos son el que terminó la guerra civil que hubo entre liberales y conservadores y creó el Frente Nacional y el que permitió la desmovilización del M-19 y su incorporación a la vida política ordinaria de la Nación. En ambos casos se puso término a los conflictos armados que se vivían y se logró, porque ese fue otro de sus propósitos, fortalecer nuestro régimen democrático y nuestro sistema político institucional.

Del patrimonio político de los colombianos hace parte su respeto a los valores y principios del Gobierno de leyes, no de hombres. No tenemos, obviamente, el mejor Estado de derecho ni hemos logrado sus mejores desarrollos, pero hemos organizado una institucionalidad que nos ha evitado sobresaltos políticos y gobiernos de hecho, propios de naciones comparables a la nuestra que nos reconocen y envidian la cultura y el desarrollo políticos que mantenemos, a pesar de las dificultades que hemos vivido y del fuego cruzado de varias violencias

que por épocas nos agobian. Esos valores y principios hicieron parte de las negociaciones políticas antes citadas. En cambio, no se respetaron durante el proceso Santos-FARC. Esa gran diferencia explica, por lo menos en parte, el grado de aceptación a las situaciones vividas en 1957 y 1991, de un lado, y el rechazo mayoritario a lo ocurrido últimamente.

Guerra civil y Frente Nacional

La Violencia, con mayúscula, como se conoce la guerra civil a que dio lugar en todo el país la confrontación entre liberales y conservadores, que en ese entonces monopolizaban la representación política de los colombianos, produjo doloroso resultado en vidas humanas: varios cientos de miles de muertes en las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Fue de tales dimensiones —verdadera guerra civil, como se dijo— que afectó particularmente el país rural, pero también el urbano, y a las clases populares, pero igualmente a los estratos superiores. Además, causó completo desbarajuste político-institucional: el Congreso y las demás corporaciones de elección popular —concejos y asambleas— fueron clausuradas, funcionó asamblea constituyente de bolsillo, en 1953 se produjo golpe de Estado que originó Gobierno militar, en 1957 la Jefatura del Estado y del Gobierno estaban en manos de los comandantes de la fuerza pública, las libertades públicas habían desaparecido, los periódicos fueron clausurados, todo ello como consecuencia de guerra no declarada, pero no por ello menos real, producto del conflicto que crearon los dos partidos tradicionales.

Como el motivo explícito de esa dura confrontación era la lucha por el poder del Estado, que pretendían los liberales y los conservadores para ejercerlo hegemónicamente, los jefes naturales de esos partidos, básicamente Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, acordaron repartir por partes iguales los escenarios e instancias del poder político y administrativo entre los dos partidos, sin importar cuál hubiese tenido u obtuviera la mayoría en las urnas: mitad de las curules en el Congreso, las asambleas y los concejos para los liberales y mitad para los conservadores. Convinieron igual reparto de las alcaldías, gobernaciones, ministerios y cargos que no pertenecieran a

la carrera administrativa. Más tarde, agregaron la alternación en la Presidencia de la República: dos períodos para los liberales, dos para los conservadores.

Quienes consideran que esa distribución matemática del poder público era contraria a elementales principios democráticos, olvidan que fórmula comparable había sido adoptada antes e institucionalizada en otros países con carácter temporal, como entre nosotros y con el mismo propósito: conseguir la paz entre facciones políticas y a veces religiosas. Se citan los casos de Halifax, provincia canadiense de Nueva Escocia, de España en época de Cánovas del Castillo (segunda mitad del siglo XIX). Pueden citarse también los casos de Austria, Líbano e Irlanda del Norte (pacto del Viernes Santo) que han tenido lugar últimamente.

Además de esa distribución paritaria del poder, el pacto político acordó que volveríamos a ser Estado de derecho, regido por la Constitución y la ley, que el ejercicio del Gobierno y de la autoridad se sometería a reglas impersonales y que tuviéramos una institucionalidad democrática, aunque con las limitaciones anotadas.

Este acuerdo, que se conoce con el nombre de Frente Nacional, se sometió a democrática refrendación ciudadana, porque se dispuso que todos los varones y mujeres mayores de 21 años decidieran si aprobaban o improbaban su texto en las urnas. La votación, con el nombre de plebiscito, aunque técnicamente fue un referendo porque se aprobaron normas constitucionales, se produjo el 1° de diciembre de 1957. Nunca antes había votado tan alto porcentaje del censo electoral, ni lo ha hecho con posterioridad. Más del 90 % de los sufragantes aprobó el acuerdo que, en tiempo sorprendentemente breve y para siempre, terminó la fratricida confrontación liberal-conservadora.

Aunque a las instituciones del Frente Nacional se les puso inicialmente un término, nadie pretendió que sus disposiciones quedaran blindadas, como se dice ahora, ni que eran inmodificables o intocables. Por eso al poco tiempo de que empezaran a regir fueron adicionadas y reformadas, inclusive a solicitud de quienes habían sido sus autores. Esa la razón de la alternación de los dos partidos en la Presidencia de la República, que no hizo parte del plebiscito sino de reformas constitucional posterior, como el Acto Legislativo 1 de 1959 (*Congreso de Colombia, 1959*), de las excepciones que se ordenaron a la norma de

las dos terceras partes para la aprobación de cualquier proyecto en las cámaras y la adopción de la «representación adecuada y equitativa» de los mismos partidos en el Gobierno, en vez de la paridad inicialmente convenida, como el Acto Legislativo 1 de 1968 (*Congreso de Colombia, 1968, art. 41*).

El Frente Nacional logró su gran propósito: la terminación de la guerra civil entre liberales y conservadores. Las cifras de la época prueban que se redujeron significativamente los fenómenos violentos. Y aunque el tema no ha sido bien analizado, la agitación política y social no desapareció, porque en los años 60 y 70 los jóvenes usaron sus medios para provocar una sorprendente liberación de las costumbres con una fuerza imprevista e impresionante (*Pécaut, 2006*). Infortunadamente los excesos de la guerrilla ahogaron ese clima de radicalización juvenil, también de carácter social, que mostraba gran ímpetu y determinación.

Algunos piensan que el cierre del sistema político a favor de liberales y conservadores originó la creación de las FARC y el ELN. Razonan como si la búsqueda de unas curules en el Congreso y unos puestos en la burocracia oficial hubiesen sido la causa de la rebelión armada. Olvidan que conocidas situaciones internacionales la promovieron e impulsaron. En los años 60 hubo una especie de «cultura de la revolución» que también se expresó en Colombia. El triunfo de Fidel Castro y sus compañeros en Cuba probó que la guerrilla podía tomarse el poder pues logró vencer a un dictador y contagiar a los movimientos de izquierda latinoamericanos (*Mario Vargas Llosa, 2016*). La revolución en Cuba significó para los latinoamericanos un acontecimiento sin precedentes, que posibilitó una mirada con muchas expectativas hacia el futuro (*Zuluaga, 2016*). Y el conflicto chino-soviético llevó a China y Rusia a crear focos de rebelión donde fuera posible hacerlo. Las FARC nacieron como brazo armado del Partido Comunista Colombiano dependiente de Rusia, y el ELN surgió con el apoyo de Pekín.

Desmovilización

En los años 70 y 80 del siglo pasado, el movimiento guerrillero M-19, fundamentalmente urbano, fue fundado, entre otros, por jóvenes farianos expulsados de esa organización. Por la espectacularidad de

sus acciones y sus golpes publicitarios, que permitieron considerarla como guerrilla espectáculo, creó delicadas situaciones de orden público y llegó a contar con algún grado de aceptación en sectores ciudadanos. Empezó a recorrer el camino del narcoterrorismo con el asalto al Palacio de Justicia. Poco tiempo después, a fines de los 80, negoció con el Gobierno solución política al conflicto que había originado y animaba.

Estas negociaciones se produjeron dentro de un marco político-institucional de características particulares porque el sistema había perdido la capacidad que antes había mostrado para incorporar pacíficamente y por las vías ordinarias las reformas que las circunstancias demandaban y que actualizaban y modernizaban el sistema vigente. Gracias a esa capacidad para autorreformarse se habían logrado los cambios, a veces profundos, que exigía la Carta de 1886, como ocurrió en 1910, 1936, 1945, 1957 con el plebiscito y 1968. Tal vez la última gran reforma que logró fue la elección popular de alcaldes, que le rompió una de sus vértebras a la Constitución de 1886 y le dio vida al proceso descentralizador que produjo aceptables resultados en sus primeras etapas (*Congreso de Colombia, 1968*).

Pero habían fracasado otros importantes proyectos de reforma, posteriores a las instituciones del Frente Nacional que ya habían cumplido su cometido. La pequeña Constituyente que convocó López Michelsen para hacer la reforma judicial y revisar el régimen territorial murió en manos de la Corte Suprema que entonces hacía las veces de Corte Constitucional. La misma suerte corrió el Acto Legislativo 01 de 1979 que había promovido Turbay Ayala. Y en el Congreso naufragaron importantes iniciativas de los gobiernos Betancur y Barco. Con otras palabras, el sistema político se había bloqueado y se necesitaban las reformas que facilitaran la desmovilización y reincorporación del M-19.

Afortunadamente la idea de la Constituyente dio lugar a la celebración de un gran acuerdo político nacional. Fue elegida en diciembre del 90 y sirvió como escenario para que el M-19 hiciera su primera aparición en la vida pública nacional.

La Constituyente de 1991

Para los efectos que nos interesan deben destacarse los hechos que marcaron su convocatoria, elección y funcionamiento.

El M-19 participó en su elección en igualdad de condiciones con los demás partidos y organizaciones sociales que presentaron candidatos, no tuvo a su favor privilegios o ventajas que lo colocaran en condiciones de superioridad frente a quienes eran sus contendores políticos, no se le otorgó número de delegatarios superior al que resultara de la votación que obtuvo en las urnas, ni se cambió el ordenamiento electoral con el propósito de favorecerlo.

La ciudadanía fue partidaria de que el Eme hiciera parte de la vida política del país: eligió 19 de sus candidatos entre los 70 que integraron la Corporación.

Fue pluralista y reflejó nueva composición política del país: los partidos tradicionales perdieron el peso y la influencia que hasta ese momento habían tenido y por primera vez fueron elegidos en listas propias indígenas, miembros de iglesias cristianas y varias organizaciones sociales suprapartidistas.

La Constitución que expidió fue producto de los acuerdos y consensos que sobre sus temas más importantes lograron bancadas heterogéneas que reflejaban la composición de la Asamblea.

Su propósito fue la terminación del conflicto con el M-19 y otras organizaciones subversivas que pedían la modernización de nuestras instituciones, no el cambio social ni la revolución por contrato.

Con razón se ha dicho que la Carta del 91 fue un pacto o tratado de paz con el Eme, el Quintín Lame, el EPL y la Corriente de Renovación Socialista, que sus autores no tuvieron la pretensión de blindar y declarar irreformable, prueba de lo cual son las 50 reformas de que ha sido objeto.

Su convocatoria y elección, así como la Constitución que expidió, fortalecieron nuestro Estado de derecho y nuestras instituciones democráticas, gracias, entre otras decisiones, a la carta de derechos que adoptó y a las acciones que reglamentó para asegurar su vigencia, las formas de participación ciudadana y comunitaria en la vida pública que organizó, la creación de la Corte Constitucional y de la junta

autónoma del Banco de la República y los nuevos desarrollos que dio al proceso descentralizador.

Lo último, pero no lo menos importante, en ninguna de las etapas de ese proceso que concluyó con la expedición de una nueva Constitución Política se desconocieron o violaron los valores y principios propios de todo Estado de derecho. En sus diferentes etapas se respetaron las reglas de juego.

4.3. La desmovilización como propósito fundamental

Conviene destacar que los dos procesos citados —Frente Nacional y reincorporación del M-19— tuvieron como propósito fundamental lograr la pacificación política con quienes los suscribieron, es decir la terminación del conflicto y la confrontación bélica entre la fuerza pública y los rebeldes en armas. No tuvieron como objetivo inmediato el crecimiento económico, el cambio social, ni construir una institucionalidad contraria a nuestras tradiciones y a los valores que compartían las mayorías nacionales.

Los acuerdos celebrados cumplían, básicamente, dos grandes propósitos: la desmovilización y dejación de las armas por parte de los rebeldes y el otorgamiento de las garantías a que tenían derecho para su reincorporación a la vida política, social y económica de la Nación.

En cambio, el que se acordó con las FARC va mucho más allá de la terminación del conflicto con dicha organización. Eso explica sus desarrollos, la complejidad de su implementación, las dificultades que ha tenido su ejecución y los debates que ha creado a nivel de opinión pública.

Las características que se acaban de anotar para los dos exitosos procesos de paz citados no se cumplieron cabalmente en el proceso con las FARC, porque para su implementación, como llaman la conversión en normas jurídicas de las «disposiciones» que convinieron, se cometieron errores y herejías que desconocen valioso patrimonio político de los colombianos: su condición de país de leyes, su vocación por el respeto a la Constitución y su permanente voluntad de perfeccionar sus formas democráticas. Procedieron de esa manera por la necesidad

que tenían de asegurar el cumplimiento de los privilegios y ventajas concedidos y de los compromisos y obligaciones adquiridos.

4.4. ¿Por qué las FARC negociaron y cuáles fueron los errores del Gobierno?

El Gobierno cometió graves errores. En primer lugar, «negoció de igual a igual» (*Castro, 2018, párr. 2*) «con una guerrilla debilitada» (*Pécaut, 2006, párr. 3*). No olvidó advertir a sus plenipotenciarios cuál era la condición que debían asumir en el proceso y por ello tal vez pudieron pensar que habían sido enviados a negociar un tratado público o algo bien parecido y que el título que ostentaban los colocaba al mismo nivel de su contraparte, olvidando que eran voceros de Gobierno legítimo y autoridades también legítimas.

Gobierno y plenipotenciarios probablemente pensaron también que las FARC estaban a las puertas del poder, que podían tomárselo en cualquier momento, y que era necesario otorgarles lo que pidieran para evitar tan tremendo riesgo. No tuvieron en cuenta que las FARC como guerrilla no tenían futuro porque en las sociedades modernas es un anacronismo pretender el poder por las armas. Además, y sobre todo, porque la relación de fuerzas, militarmente hablando, había cambiado durante los últimos años pues la fuerza pública había recuperado la iniciativa, gracias principalmente al denominado Plan Colombia y a la política de seguridad democrática de los años anteriores.

Para la guerrilla era relativamente fácil enfrentar ejército de reclutas dotado de armamento pasado de moda. Bien distinto era tener como contraparte a soldados profesionales provistos de armamento de última tecnología. Lo anterior produjo resultados conocidos: los fundadores de las FARC fallecieron de muerte natural (Manuel Marulanda y Jacobo Arenas, por ejemplo). Sus sucesores en el mando fueron dados de baja por la fuerza pública (Raúl Reyes, el Mono Jojoy) y Simón Trinidad fue extraditado. Y los comandantes posteriores se protegieron pasando parte de su tiempo en La Habana y Caracas.

Cifras oficiales prueban, además, que los efectivos de las FARC disminuyeron en los últimos años. Política y militarmente habían

perdido el poder que tuvieron años atrás. Carlos Fuentes (2016) habló de un envejecimiento de la guerrilla y el entonces ministro de defensa nacional, Juan Manuel Santos escribió que los grupos terroristas «estaban acorralados y liquidados» (Santos, 2007, p. 1).

Según el expresidente Santos las FARC no fueron derrotadas, pero fueron «diezmadas militarmente» (Santos, 2016, párr. 7). «Estaban debilitadas militarmente y políticamente. Se habían tenido que replegar hacia sus zonas de retaguardia y sus métodos habían afectado su imagen. Las fuerzas armadas estaban dotadas de medios, hombres y tecnologías de guerra que las convirtieron en un ejército moderno» (Castro, 2018, párr. 2). Así, Juan Manuel Santos expresó que en su Gobierno se dieron de baja las dos cabecillas principales de las FARC junto con 34 comandantes (Santos Calderón, 2018).

Conviene reconocer, igualmente, que «la seguridad democrática de Uribe puso a las FARC en retirada por primera vez en muchos años» (Caballero, 2017, cap. 13, párr. 30), «una cosa era el Gobierno de Uribe, a quien nadie le podrá negar (...) que creó las condiciones para la paz» (Jaramillo, 2019, párr. 13) y que se debe recordar que en el Gobierno de Uribe surgió un punto de quiebre militar que se llevó a entender a las FARC que su lucha armada por el poder estaba destinada a fracasar, como lo plantea Enrique Santos Calderón (2018).

¿Desigualdades sociales originan el conflicto?

Otro gran error del Gobierno consistió en haber hecho suya la idea de quienes piensan que en Colombia hay violencia, guerrilla y conflicto armado porque hay pobreza y tenemos un sistema que ha perseguido y discriminado a las comunidades indígenas y afrocolombianas, a la mujer y otros grupos sociales, todo lo cual es necesario solucionar si se quiere construir una paz estable y duradera, pues dichas situaciones están al origen y son la causa del conflicto. Olvidan que pobreza y capitalismo existen en muchas partes sin que produzcan el mismo tipo de reacciones y de alteraciones del orden público.

Por eso Daniel Pécaut (2017) sostiene que la pobreza no genera violencia, pues si bien los pobres componen en gran medida estos grupos de lucha armada, no tienen control sobre esta. También anota

Pécaut (2017) que, para una época posterior la violencia tuvo lugar igualmente para zonas cafeteras.

Las dos grandes equivocaciones que se han resumido explican que la negociación haya durado más de cuatro años y concluido con farragoso documento —310 páginas— que trata todos los temas de la agenda que se elabora cuando se quiere fundar o refundar un Estado y la sociedad que se someterá a su autoridad. Creyeron que desde La Habana se podía ordenar que se hiciese lo que no había hecho el país en 200 años.

Se decidió reforma rural integral que debe distribuir y titular 10 millones de hectáreas, se ordenaron nuevas zonas de reserva campesina. Se crearon 10 curules en Senado y Cámara para el partido de las FARC, también 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes, se otorgó la más amplia amnistía posible, se organizó jurisdicción especial de paz, JEP, se reglamentó la sustitución de los cultivos de uso ilícito, así como la solución al problema del narcotráfico y se decretaron garantías para el ejercicio de la oposición y la participación en política.

López Michelsen dijo que «la revolución no se hace por decreto». En este caso quisieron hacer algo parecido mediante el acuerdo.

Esas características de las conversaciones de La Habana explican la agenda convenida, la duración de la negociación y el contenido de lo acordado: las FARC impusieron sus puntos de vista y propuestas y consiguieron lo que querían. Según Lisandro Duque, calificado periodista, los cuatro grandes temas de la negociación —comisión de la verdad, justicia especial para la paz, JEP, circunscripciones especiales y restitución de tierras— constituyen «pasos de animal grande» y le imprimen «valor agregado moral a una de las partes en conflicto, las FARC, por haber sido propuestas suyas» (Duque, 2017, párr. 8).

Hasta comienzos del año 2000 las FARC tuvieron una cadena de éxitos territoriales y militares (Pécaut, 2017). Las Delicias, Puerres, Patascoy y Mitú e hicieron «prisioneros de guerra» a cerca de 800 miembros de la fuerza pública, pero no lograron convertirlos en éxitos políticos sobre todo por falta de apoyo en la población civil, que no buscaron o no consiguieron porque había caído el muro de Berlín e invocaban como modelo las políticas de Chaves en Venezuela que no

eran bien recibidas por los colombianos. Paradójicamente, obtuvieron gran triunfo político con el acuerdo, cuando sus condiciones militares no eran las mejores y la correlación de fuerzas había cambiado notablemente a favor del Estado (Plan Colombia, operaciones como la liberación de Ingrid Betancur, muerte de sus comandantes Raúl Reyes y Jorge Briceño, el Mono Jojoy).

Olvidaron que tenemos más territorio que Estado

El Gobierno y sus plenipotenciarios no incluyeron en la agenda ni en el texto del acuerdo final la respuesta que era necesario darles a los dos grandes temas que condicionan la consecución de la paz territorial de la que repetidamente habló el discurso oficial como propósito principal del proceso que se adelantaba.

En primer lugar, el control del territorio por parte del Estado. La guerrilla, el narcotráfico y otras ilegalidades sentaron sus reales en las extensas regiones del país en las que el Estado no ha ejercido nunca sus atribuciones. De hecho, ha sido reemplazado en esas tierras de nadie por los llamados actores ilegales del conflicto que imponen su autoridad y su ley. «Nunca, desde la instauración formal de la Colonia española, en el siglo xvi hasta el día de hoy en 2017, las autoridades de este país han sido capaces de dominar su territorio» (*Caballero, 2017, cap. 12, párr. 10*).

Para que el Estado cope los territorios en los que las FARC durante más de cinco décadas fueron autoridad única, tiene que hacerse presente cumpliendo básicamente dos grandes funciones suyas:

- a. Asegurando el respeto a la ley y la conservación del orden público, así como la convivencia de las diferentes comunidades.
- b. Prestando los servicios básicos y construyendo las obras que demandan sus habitantes, todo ello para promover el cambio social y el desarrollo económico y para los cuales tiene que crear condiciones y ofrecer alternativas que reemplacen las actividades ilícitas.

Gracias al valor y sacrificio de nuestra fuerza pública —policía, ejército, armada y fuerza aérea—, la guerrilla no se tomó el poder ni

desestabilizó el ordenamiento institucional del país. Pero años después de firmada la paz el balance es preocupante en materia de orden público.

El Estado no ha prestado las garantías de seguridad para controlar los territorios ocupados históricamente por grupos armados (*Verdad Abierta*, 2018), razón por la que hoy antiguos y nuevos actores de múltiples y variadas formas de ilegalidad se disputan esas zonas.

El Comité Internacional de la Cruz Roja ha identificado situaciones que llama Conflictos Armados No Internacionales (CANI) y según cifras del Ministerio de Defensa los efectivos del ELN, el EPL, el Clan del Golfo y disidencias de las FARC suman más de 7.000 hombres en armas.

El mismo Comité de la Cruz Roja informó que en el 2018 se deterioró apreciablemente la seguridad en antiguas zonas del conflicto: el desplazamiento se incrementó casi en un 90 % y las víctimas por minas el 300 %.

4.5. ¿Cesó la horrible noche? ¿Terminó la guerra?: Balance a dos años de implementación y las medidas que el Gobierno no tomó

Según la Fiscalía General, el número de homicidios en el país venía decreciendo desde 2013, pero en el 2018 aumentó el 3,2 %. Causa principal: la disputa entre bandas criminales por el control del narcotráfico y la minería ilegal y particularmente en razón del reacomodamiento territorial de grupos armados en las zonas que abandonaron las FARC (*Ávila*, 2018). En los 161 municipios que estuvieron bajo su «autoridad», el incremento, entre 2016 y 2018, fue del 30 %. En el Cauca:

Los grupos armados ilegales parecen haberle ganado la carrera a la institucionalidad que hace dos años se comprometió a recuperar el control territorial tras la salida de las FARC. Llegaron más rápido los grupos armados desde el Catatumbo que la institucionalidad que está a unos minutos en Cali o Popayán (*Revista Semana*, 2019a, párr. 1).

Otras evidencias relacionadas con lo que se ha mencionado anteriormente se pueden encontrar en las siguientes citas:

En más de 300 municipios la autoridad civil no existe o es muy débil y entonces asumen sus funciones los grupos armados, hay amenazas contra la posibilidad de que los líderes sociales intervengan en política (...) está en juego el control y el poder territorial al que aspiran el narco, la minería ilegal y otras actividades ilícitas (...) después de la dejación de las armas, llegaron más rápido las mafias y otros actores ilegales que el Estado (*González Posso, 2019, párr. 21*).

Los desplazamientos masivos triplicaron sus víctimas en el último año. Hay al menos tres regiones (Catatumbo, Pacífico Nariñense, Bajo Cauca) fuera de control azotadas por disputas entre grupos ilegales que expulsan a sus pobladores (*Revista Semana, 2019b, párr. 4*).

En el 2018 fueron desplazadas 164.185 personas (*El Tiempo, 2018*) y el primer semestre de ese año registró el mayor desplazamiento de la década (*El Espectador, 2018*).

Durante 2018 los reportes de reclutamiento (de menores) volvieron a subir después de dos años de disminución (*El Colombiano, 2019, párr. 2*).

En Buenaventura «estamos caminando por senderos de muerte. Los homicidios aumentaron en un 75 % por cuenta del fortalecimiento y el reacomodo de estructuras ilegales asociadas al negocio del narcotráfico (*Osorio Granados, 2019, párr. 2*).

La disputa que en la subregión del bajo Cauca libran las estructuras del Clan del Golfo y los Caparrapos (a veces el bloque Virgilio Peralta) han derivado en el aumento de las extorsiones pues los comerciantes y campesinos deben pagar doble vacuna (*Ávila, 2019, párr. 1*).

Los combates entre disidencias de las FARC y otro grupo armado que correspondería a los Urabeños desplazaron 500 indígenas de la comunidad indígena que ocupa el resguardo Pichimá Quebrada en el Chocó (*El Espectador, 2019b, párr. 1*).

En Bello, Antioquia, los homicidios se han incrementado en un 171 % entre 2018 y el 2019 por la guerra que libran el Clan del Golfo y las Autodefensas Gaitanistas (*Noticiero CM&*, 2019).

La paz no ha llegado a la región fronteriza entre el sur del Meta y el Norte del Guaviare (*Gómez Polo*, 2019).

Los once municipios que componen el Catatumbo pasaron de registrar 7.368 víctimas en el 2017 a 30.380 en el 2018 (*Sánchez A.*, 2019, párr. 2).

La situación de orden público e inseguridad en el país está en franco deterioro. En las regiones regresaron las vacunas, los robos y fenómenos considerados superados, como las masacres y el desplazamiento (*Revista Semana*, 2019d, párr. 1).

En 2018 fueron asesinadas 12.575 personas y en los últimos dos años más de 72 mil. Hay por lo menos 171.295 hectáreas de coca, cuyo control se disputan cerca de 26 estructuras armadas —entre bandas criminales, disidencias y guerrillas— que operan en 354 municipios (*El Espectador*, 2019a, párr. 1).

En más de 300 municipios la autoridad civil no existe o es muy débil y sus funciones las asumen los grupos armados. Y si estos no están, los líderes indígenas, los líderes afro asumen esas funciones, y entonces los matan (*González Posso*, 2019, párr. 19).

Desde octubre de 2018, el 70 % de los asesinatos de líderes políticos y sociales han ocurrido en las regiones en las que se implementan los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) (*Forero Rueda*, 2019a, párr. 1).

¿Quién manda en el Pacífico? «Secuestros, asesinatos, terrorismo y narcotráfico revelan la incapacidad del Estado para manejar el posconflicto en esa región del país» (*Revista Semana*, 2018).

Todo lo que podía salir mal con el acuerdo de paz viene ocurriendo en Nariño. La guerra sin fin, el abandono estatal y los grupos armados

volvieron a imponer la ilegalidad como única vía de supervivencia para las comunidades (*Revista Semana*, 2019d, pp. 44-45).

En la cordillera de Nariño siguen esperando la paz. En los municipios de Policarpa, Cumbitara, Leiva y El Rosario la situación es crítica. Al incumplimiento del acuerdo de paz se suma el aumento de la presencia de disidencias de las FARC y de grupos paramilitares (*Forero Rueda*, 2019b, párr. 1).

En el Catatumbo y parte de Antioquia pueden estar viviendo algo comparable.

Tal vez por todo ello Antonio Caballero anota que en el proceso de paz los resultados aún están por escribirse y pintó en uno de sus Monólogos muy bien la situación, mostando un hombre, con vestimenta militar y armado, quien afirma que no sabe si se llama «FARC» o «AUC» o «ELN» o «BACRIM», pero que está seguro de que «sigo aquí» [Caricatura de Caballero, A.]. Monólogo. *Revista Semana* (2019c).

Enrique Santos Calderón (2018) también sostiene que adelantar la paz tomará tiempo: «para que los acuerdos echen raíz y sean asimilados por toda la sociedad pasarán por lo menos diez años» (*Santos Calderón*, 2018, pág. 251).

Necesitamos la milicia nacional ordenada desde el siglo XIX

La causa principal de lo anotado radica en no haber previsto ni decidido quién debía ocupar los territorios que habían ocupado las FARC, ni cómo deberían ser ocupados, tan pronto como fueran abandonados, con el fin de que no volvieran a ser tierra de nadie.

Si bien nuestras guerras civiles no tuvieron la gravedad de los conflictos de ahora, las constituciones de la época previeron que los Estados soberanos tuvieran milicias y la de 1886 dispuso: «La ley podrá organizar y establecer una milicia nacional», distinta del ejército y la policía. Como el Congreso nunca hizo uso de esta facultad, la Constituyente del 91 derogó dicha norma. El Ministerio de Defensa en 1997 propuso revivirla, pero no lo logró.

Por la gravedad de las situaciones que padecen los territorios citados, el Estado debe tener en ellos presencia efectiva que nunca ha

tenido mediante el ejercicio de sus atribuciones y la imposición de su autoridad. En esa Colombia profunda tiene que garantizar seguridad ciudadana y poner en marcha programas de cambio social y crecimiento económico. La ejecución de lo convenido —planes de desarrollo con enfoque territorial en 170 municipios y obras y servicios a cambio de impuestos en 340 entidades locales, también víctimas del conflicto— exige igualmente que el Estado garantice que en esos territorios se restablezca el orden público, porque se respeta la ley, se administra cumplida justicia y funciona el orden institucional que demandan sus municipios y departamentos.

Para conseguirlo se requiere el acompañamiento de cuerpo especializado que haga parte de la fuerza pública, o sea organización armada de servidores públicos, pues no se trata de armar civiles ni de crear nuevas versiones de las convivir. Formaría una especie de policía rural o guardia nacional, integrada por quienes hayan sido soldados profesionales o miembros de otros cuerpos de la fuerza pública. Su misión es tan importante que pueden terminar habilitando para su masivo poblamiento zonas hasta ahora abandonadas.

En reunión de empalme entre los gobiernos Santos y Duque pregunté al general Óscar Naranjo, en ese momento vicepresidente y quien había sido miembro de la delegación oficial en La Habana, por qué la mesa de negociaciones no había tratado el tema y a qué se debía tamaña omisión. Su respuesta fue bien precisa: hacerlo exigía ocuparse de las funciones y la estructura misma de la fuerza pública, asuntos sobre los que el expresidente Santos había dado instrucciones terminantes a sus plenipotenciarios: en Cuba no se puede hablar de esos temas para ningún efecto. Se cumplió su orden, aunque las FARC, según el general Naranjo, pidieron repetidamente que el asunto se tratara.

Por esa omisión no se cuenta, en esos territorios, con un cuerpo especializado de la fuerza pública que por su preparación y calificación:

- a. asegure el respeto de la ley;
- b. conserve el orden público;
- c. garantice seguridad y convivencia ciudadana;
- d. proteja los líderes sociales y defensores de los derechos humanos;

- e. preste a la administración de justicia y otras autoridades la ayuda y colaboración que requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- f. cubra la ejecución de los programas de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos;
- g. combata la minería ilegal; y
- h. evite la deforestación y colabore en la protección de otros recursos naturales.

Déficit institucional

El logro de los objetivos del acuerdo también exige que se ejecuten en debida forma los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los programas de obras por impuestos (ZOMAC) que cubren los 370 municipios más afectados por el conflicto. La realización de esos programas demanda la activa participación de las respectivas administraciones municipales y departamentales que deben colaborar para su ejecución y la prestación de los servicios a que se destinen las obras que se construyan, lo cual puede requerir aportes presupuestales de las correspondientes entidades territoriales. La ejecución de esos dos programas toma más de 10 años, o sea que compromete el período de varias administraciones territoriales.

Pero la institucionalidad en esos territorios es precaria, como lo reconoció el Gobierno Santos, y sus autoridades locales y regionales son producto del régimen vigente y de las condiciones existentes en los mismos (presión armada y financiación del narco y otras ilegalidades). Con esas situaciones conviven y cohabitan los actuales concejales, alcaldes, diputados y gobernadores y así lo harán los que se elijan o reelijan hasta cuando cambien sustancialmente las condiciones vigentes.

Por eso el Gobierno, en documento del consejero Sergio Jaramillo (2016), sostuvo que para superar esa situación no era sencillo superar las redes de intereses, crimen organizado, corrupción y clientelismo. Aunque el diagnóstico era válido, de la agenda habanera y del acuerdo final no hizo parte el tema, por lo que no se propuso la reforma político territorial que se requiere para todo el país y en particular para esos territorios.

También pregunté al general Naranjo los motivos de esa omisión que compromete la inversión de los 80 billones que valen los PDET y respondió que no podía contestar porque no había hecho parte del grupo de trabajo que negoció los temas políticos. Agregó que creía que el Gobierno nacional debería nombrar funcionario comparable al prefecto francés que supervisa y controla las administraciones territoriales.

4.6. Nuevo y amañado ordenamiento jurídico, político e institucional

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, escogido por el Gobierno Santos y las FARC para verificar la implementación y ejecución del acuerdo, estableció que en él se pactaron 588 disposiciones, como llama a las obligaciones y compromisos que adquirieron las partes. La inmensa mayoría de tales disposiciones están a cargo del Gobierno y sus agencias.

Darle carácter obligatorio a esas obligaciones y compromisos exigía reformar la Constitución y expedir leyes que cambiarán las anteriores o adoptarán estatutos nuevos. Esas reformas y cambios podían y debían hacerse conforme a los procedimientos que para esos efectos establecen la Constitución y la ley y se utilizan cada vez que el Congreso decide reformar la Carta Política u otras disposiciones del ordenamiento vigente. Tales procedimientos no son normas meramente adjetivas o procesales. Contienen principios sustantivos, porque constituyen garantías para los ciudadanos y todos los actores de la vida pública. Por eso se dice que hacen parte de las reglas de juego que conforman la institucionalidad democrática.

Sin embargo, decidieron que la aprobación por el Congreso de las varias veces citadas reformas constitucionales y leyes debía hacerse por procedimiento especial, que se conoció con el nombre de *fast track* y que reglamentó el Acto Legislativo 1 (2016, art. 1):

- los proyectos de que se ocuparan las cámaras solo podían tener origen en el Gobierno;

- el primer debate de tales proyectos se surtiría siempre en sesión conjunta de las respectivas comisiones;
- las reformas constitucionales se aprobarían en cuatro y no en ocho debates, en una sola vuelta y no en dos y se podrían tramitar en sesiones extraordinarias, no únicamente en ordinarias;
- solo con el visto bueno del Gobierno se podrían modificar las iniciativas oficiales;
- los proyectos no podían votarse por partes (artículo por artículo) sino en bloque (la totalidad del articulado). Estas dos últimas normas las tumbó la Corte Constitucional.

El mismo Acto Legislativo 1 de 2016 le otorgó facultades especiales al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley que tuvieran por objeto «facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final» (*Congreso de Colombia, 2016*). Con otras palabras, el Congreso renunció (abdicó) al ejercicio de sus atribuciones constituyentes y legislativas y el Gobierno hizo suyas atribuciones que no le corresponden (las usurpó). Con base en el procedimiento anotado, era más fácil reformar la Constitución o expedir una ley que cambiar el reglamento de propiedad horizontal de un edificio.

Eran tan heréticas, desde los puntos de vista político y jurídico, las decisiones anteriores que el Congreso (2016), con algo de escrúpulo político, en el art. 5° del acto legislativo citado, dispuso expresamente que el *fast track* y las autorizaciones legislativas al presidente solo registrarían a «partir de la refrendación popular del acuerdo» que suscribieran el Gobierno y las FARC. La refrendación popular ordenada obligaba constitucionalmente a realizar referendo que nunca fue convocado. Terminaron reemplazándolo con proposiciones que las cámaras aprobaron con el voto de enmermeladas mayorías oficialistas.

En razón de lo anotado puede decirse que el proceso en curso ha tenido elevado costo para la institucionalidad democrática del país por varias razones:

- sustituyó principios y normas fundamentales de la Carta del 91;
- adoptó el *fast track* para reformar la Constitución y la ley;

- dictó ley habilitante que otorgó poder legislativo al Gobierno;
- no convocó el referendo ordenado por el art. 5° del acto legislativo 1 de 2016;
- volvió acuerdo especial de los Convenios de Ginebra todo el acuerdo final y lo incorporó al bloque de constitucionalidad.

Así se atentó contra reglas elementales del Estado de derecho, como son el respeto debido a las reglas de juego y la separación de poderes, a más de que convirtieron a los negociadores oficiales y a los voceros de las FARC en asamblea constituyente y legislativa de hecho que ordenaba a las cámaras lo que debían aprobar o negar. Hasta los comunicados de prensa de los negociadores fueron convertidos por el Congreso en textos de nuestro ordenamiento.

También manipularon los principios de juego plebiscitario. Como tenían que ganar el que convocaron para el 2 de octubre de 2016, pues según voces oficiales el pueblo diría la última palabra, expidieron la Ley 1806 que cambió la 1757 porque redujo el umbral exigido para la validez del plebiscito y las mayorías necesarias para su aprobación, pero las nuevas normas no se adoptaron para todos los plebiscitos que en el futuro se votarán, porque no eran válidas para un ordenamiento institucional democrático, sino única y exclusivamente para el plebiscito que interesaba a los senadores y representantes que pupitriaron la nueva ley. Fueron normas *ad hoc*, hechas con nombre propio, lo cual, en lenguaje popular, equivale a jugar con las cartas marcadas.

Fue tan burda la operación que el pueblo no tragó entero, como pedía el cofrade Palacio Rudas que hiciéramos los colombianos cada vez que conviniera rechazar los actos abusivos de quienes detentan el poder. Por eso votó mayoritariamente y derrotó a los autores de tan descarado manoseo de las instituciones. Y los ha seguido derrotando, porque en las parlamentarias de marzo de 2018 los partidos oficialistas de antes disminuyeron su participación en el Senado y perdieron las presidenciales pocos meses después.

4.7. Política de Gobierno, no de Estado

La primera, como su nombre lo indica, es definida y ejecutada por el Gobierno de turno, los partidos que hacen parte de él y sus amigos políticos. La mayoría de las políticas públicas y oficiales tienen esa característica. Las de Estado vinculan a su definición y ejecución a todos los actores políticos, es decir a los partidos del Gobierno u oficialistas y a sus contradictores que son, básicamente, los partidos de oposición. Los temas de que se ocupan las políticas de Estado dejan de hacer parte de la controversia ciudadana, porque sobre ellos hay acuerdo, a veces hacen parte del llamado acuerdo sobre lo fundamental, y gozan de credibilidad y apoyo ciudadano ampliamente mayoritario, podría decirse que tienen carácter nacional.

Los dos procesos de paz antes citados —Frente Nacional y Constituyente del 91— fueron políticas de Estado en cuya definición y desarrollos participaron todas las fuerzas políticas que representaban la opinión pública. En el caso del Frente Nacional, el Decreto 0247 de 1957 que convocó el plebiscito puso de presente ese carácter, porque se expidió «interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos», el Liberal y el Conservador, que en ese momento representaban más del 90 % de dicha opinión nacional. Y para la convocatoria de la Constituyente el Gobierno de la época invitó a los partidos que tenían asiento en el Congreso a que intervinieran en las decisiones que definieron la convocatoria, composición y temario de la Asamblea.

En ambos casos, el pueblo en las urnas ratificó lo que habían hecho los gobiernos y otros actores de la vida pública: primero cuando votó el plebiscito y, luego, cuando eligió la Constituyente.

Las negociaciones con las FARC fueron producto de política del Gobierno Santos que las definió y desarrolló con los partidos que lo apoyaban en el Congreso y con sus amigos políticos. Contó, inclusive, con asesoría extranjera —organismos multilaterales y exjefes de Gobierno de otros países— pero no tuvo en cuenta para ningún efecto a sus contradictores u opositores políticos. Fue política y estrategia de Gobierno que sirvió también como arma electoral contra estos últimos, que fueron calificados de enemigos de la paz y amigos de la guerra.

Si los procesos antes citados de manera comparativa fueron políticas de Estado, aunque su propósito fundamental, como se dijo, básicamente era la desmovilización de los rebeldes a cambio de las garantías que se les otorgaban para su reinserción a la vida política y ordinaria del país, con mayor razón tenía que ser política de Estado el que se cumplió con las FARC que se propuso, como también se dijo, cambiar radicalmente el ordenamiento político, económico, social e institucional del país y ordenó que hiciéramos lo que no habíamos hecho en los 200 años transcurridos desde cuando nos independizamos de España.

Para el logro de tan ambicioso propósito se suscribió farragoso documento de 310 páginas y se promulgaron seis extensas reformas constitucionales, actos legislativos 1/2016 y 1 a 5 de 2017, cinco leyes y más de 30 decretos-leyes. Además, se dijo que la nueva normatividad constitucional regiría, por lo menos, durante lo que le restaba al Gobierno Santos y tres períodos presidenciales más, tiempo durante el cual «las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del acuerdo final».

De esa manera blindaron jurídicamente las conclusiones de la mesa de negociación que sesionó cuatro años en La Habana y las declararon intocables e inmodificables, les dieron el carácter de cláusulas pétreas de nuestro ordenamiento superior.

Pero como lo anotado no ha sido fruto de una política de Estado, también buscaron darles a sus acuerdos el blindaje político que los legitimara, porque no era suficiente con decir que eran normas de obligatorio cumplimiento. Necesitaban también que la ciudadanía mayoritariamente los respaldara, dijera que estaba de acuerdo con ellos, refrendando lo que habían decidido el Gobierno y sus plenipotenciarios y volviendo con su voto política de Estado lo que había sido convenido en desarrollo de una política de Gobierno. Borraban así el pecado original de la normatividad impuesta por mayorías enmermeladas.

Pero perdieron el plebiscito que ordenaron con el propósito antes resumido. Tampoco convocaron el referendo que ellos mismos habían dispuesto que tuviera lugar. Por eso la nueva normatividad

pacificadora es válida jurídicamente, pero ilegítima políticamente, pues la mayoría de la opinión, repetidamente, ha dicho que esa normatividad no merece la credibilidad y confianza que le otorga al resto del ordenamiento, frente al que puede tener reservas y reparos en razón de su conveniencia u oportunidad, pero que de todas maneras considera legítimo porque fue expedido de manera transparente, pues se respetaron las reglas de juego y no se legisló con nombre propio.

Lo anotado explica los problemas y dificultades que ha tenido la implementación de los acuerdos celebrados. Los seguirá teniendo hasta cuando se nacionalicen la bandera y la búsqueda de la paz.

4.8. ¿Lex pacificatoria?

Son tantos esos problemas y dificultades a nivel de opinión que el jefe negociador de la delegación oficial, el doctor De la Calle reconoce que el blindaje que dispusieron tampoco es válido y por eso propone ahora la expedición de la que llama *lex pacificatoria*³, después de advertir que «una cosa es el fin del conflicto y otra la construcción de la paz». También reconoce que la definición de la fuerza jurídica de un acuerdo de paz es «algo de muy difícil ubicación», porque no es un tratado internacional ni un simple documento de intención, por lo que en Cuba decidieron que, para mayor seguridad, convenía depositar el acuerdo en organismo multilateral de peso, la ONU, y en la Secretaria General del Gobierno de la Confederación Helvética, considerar que era acuerdo especial de los Convenios de Ginebra y volverlo parte o artículo nuevo de nuestra

3. Ver el artículo de Humberto de la Calle (2019): «Una propuesta para Duque. Debería buscar acuerdos para abrirle paso a lo que en la doctrina se ha denominado *lex pacificatoria*».

Nota de la editora: Según Christine Bell, profesora e investigadora de la Universidad de Edimburgo y creadora del concepto: «la ley de los pacificadores (...) describe las innovaciones legales que se han hecho en procesos y acuerdos de paz que conducen a adaptaciones y a nuevas aplicaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, e incluso a leyes constitucionales nacionales de manera tal que informa cómo resolver dilemas de terminación de conflictos violentos» (*Revista Semana*, 2016, párr. 1).

Constitución. A pesar de tanto cuidado y precaución lo que se hizo terminó siendo «respuesta precaria» a su inquietud, razón por la que «la naturaleza jurídica» del acuerdo «sigue en la penumbra». De ello surge la necesidad de «perfeccionar, mediante acuerdos de detalle, los temas que requieren reglamentación adicional» para garantizar que el fin del conflicto «tenga un tren de aterrizaje que permita sobrellevar las dificultades inevitables» (*De la Calle, 2019, párr. 9*).

La *lex pacificatoria* o ley para la pacificación que recomienda no debe revisar, sin embargo, el acuerdo final ni las normas que lo implementan para hacerles las reformas y los ajustes que las «dificultades inevitables» demanden. Solo debe referirse a los detalles y a las reglamentaciones adicionales de las que ya seguramente han sido expedidas, pero no han logrado el mejor clima de opinión para el marco creado con el fin de poner término al conflicto.

Agrega el Dr. De la Calle (2019) que la ley que propone tampoco tiene definida su naturaleza jurídica, contenido y alcances, porque se trata de figura «apenas en ciernes» y de «normativa embrionaria, cuyos límites aún no son nítidos» (*párr. 2*), por lo que se estaría ensayando audaz innovación jurídica, tal como anotó Rodrigo Londoño (alias *Timochenko*) cuando se refirió a la JEP diciendo que con ella estamos «creando derecho, dando ejemplo al mundo» porque es «nuestro legado a la humanidad».

Debido a la confusión anotada, quienes mayor interés deberían tener en la nacionalización del acuerdo final, en vez de promover la legitimación de sus disposiciones y desarrollos, lo que defienden es su integridad e inmodificabilidad. Por eso pretenden revivir ahora mediante tutelas y otras acciones judiciales las hechizas y nuevas 16 curules en la Cámara de Representantes que el Congreso anterior derrotó. Y no discutieron las objeciones que el Gobierno Duque presentó a la ley estatutaria de la JEP, pues consideraron que volvía trizas la paz, cuando han debido debatirlas más en términos jurídicos que políticos. Así proceden, porque el acuerdo final, según ellos, solo requiere reglamentos adicionales de detalle.

4.9. Mejor No

Las serias reservas jurídico-institucionales que produjo el Acto Legislativo 01 de 2017, sancionado el 7 de julio de dicho año, hizo que grupo de calificados juristas (excepción hecha de mi nombre) se reuniera periódicamente con el fin de hacerle seguimiento al proceso y sus posibles desarrollos. Tuvo claro también que lo que se negociara en Cuba sería aprobado por el Congreso, dadas las mayorías incondicionales de que disponía el Gobierno en las cámaras, a más de que el país no sabía exactamente qué se estaba acordando, porque de las negociaciones solo estaban enterados quienes participaban en ellas. No hay actas ni apuntes que permitan determinar quiénes formularon una u otra propuesta ni por qué razones se aprobaban o negaban. En La Habana decidían, los negociadores emitían un comunicado de prensa y el Congreso, como oficina notarial, registraba y protocolizaba lo que otros determinaban.

Como el Gobierno siempre consideró que el documento suscrito era el mejor acuerdo posible, decidió convocar el plebiscito que se votó el 2 de octubre de 2016. Se preguntó a la ciudadanía si apoyaba o rechazaba el texto convenido. No era el referendo ordenado en el acto legislativo varias veces citado, pero de todas maneras era un mecanismo democrático de participación ciudadana que el Gobierno convocó porque, según dijo, nada se haría en contra de la voluntad ciudadana. La última palabra la diría el pueblo colombiano, dijo repetidamente.

Todos los factores reales de poder, tanto públicos como privados, invitaron a votar Sí. Sin embargo, ganó el No, por estrecho margen, pero ganó. El grupo de juristas citado antes decidió participar activamente en el debate. Lo hizo como organización ciudadana. No actuó a nombre de ningún partido o campaña política. Se presentó como «MEJOR NO». Su mensaje gozó de gran aceptación. Fue invitado a presentar su punto de vista en escenarios de distinta naturaleza. La *Revista Semana* lo escogió como uno de los mejores líderes colectivos y agente de cambio social en el 2017.

Su mayor aporte consistió en haber despartidizado y despolarizado el debate, porque en ningún momento se opuso al proceso de paz como solución política al conflicto que se vivía con las FARC. Sus reparos se

refirieron siempre a puntos concretos del acuerdo y a los instrumentos utilizados para su implementación, porque lesionaban patrimonio político de los colombianos que, como se dijo, se ha respetado cuando se ha negociado la paz sin desconocer los valores y principios de todo Estado de derecho y de elemental institucionalidad democrática, a más de que siempre se observaron las reglas de juego propias del sistema político vigente.

MEJOR NO sostuvo que el éxito del proceso exigía la celebración de un acuerdo realista y viable, que no convenía sobrevalorar sus posibles resultados y debían evitarse la frustración nacional y las decepciones que ha empezado a vivir el posconflicto. Aunque parezca paradójico, desaprobando el acuerdo firmado se salvaba el proceso y se evitaba su fracaso, porque no era razonable pensar que se conseguiría la paz votando Sí, cuando era claro que se perdería el postacuerdo por los errores cometidos, las equivocaciones en que se incurrió y las dificultades que surgirían para el cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos.

El Gobierno le puso conejo al pueblo. Desconoció los resultados del plebiscito y no cumplió ofrecimiento del doctor Humberto de la Calle: «si gana el No el acuerdo se cayó, si gana el No, no hay acuerdo, el mismo acuerdo establece que todo lo convenido queda sujeto a la refrendación» (*De la Calle, 2016*).

Las negociaciones posteriores a la derrota del plebiscito no acataron la voluntad ciudadana expresada en las urnas, porque al texto votado solo le introdujeron reformas menores que no cambiaron su esencia y estructura. Así lo sostuvo repetidamente el Gobierno que necesitaba decirle al país que no había modificado su posición, porque lo que había negociado inicialmente era válido. Las «renegociaciones» adelantadas no podían producir resultado distinto, porque en Bogotá se reunían el Gobierno y voceros del No y lo que acordaban lo llevaba el Gobierno a La Habana para definir con las FARC lo que debería hacerse. O sea que las dos partes —Gobierno y FARC— que habían convenido el acuerdo original eran las que decidían si se reformaba, cuando lo lógico hubiera sido organizar una mesa tripartita —Gobierno, FARC y No— que tomara determinaciones que recogieran el veredicto popular.

En esa renegociación el Gobierno no lideró el proceso. Hizo las veces de mediador. Recibía propuestas de la oposición (los partidarios del No) y las transmitía a las FARC. Cuando lo que se necesitaba era una negociación entre las tres instancias decisorias, el Gobierno y la oposición, que para estos efectos debían buscar posiciones comunes, y las FARC que eran la contraparte. Pero no hubo esa negociación directa, sino por interpuesta persona. En vez de una mesa tripartita, hubo dos mesas: una en Bogotá para el Gobierno y la oposición y otra en La Habana, para el Gobierno y las FARC, en la que los negociadores oficiales debían promover y defender las propuestas de la oposición. Pero esto último no ocurrió. Por eso el acuerdo no cambió.

Los resultados de las elecciones de marzo y mayo del 2018 pueden ser considerados como la repetición de los del plebiscito y la versión de los que hubiera tenido el referendo que no se convocó, porque las instancias oficiales decidieron declarar que la oposición ganaba en las urnas, pero ellas lo hacían con sus mayorías en Senado y Cámara.

4.10. Conclusiones: ¿Terminación del conflicto con las FARC o logro de una paz estable y duradera?

Los desarrollos del proceso y su implementación ponen término, sin duda, al conflicto que se vivió con las FARC durante cinco décadas. Aunque sus positivas consecuencias no se pueden desconocer, tampoco es dable decir que logró la paz que también buscamos hace décadas, porque el que tuvimos con las FARC era apenas uno de los varios conflictos que hemos padecido. «No es el primer proceso de paz que llevamos a cabo, ni será el último, no marca el inicio de un nuevo país ni puede trazar una hoja de ruta como si estuviésemos refundándolo» (*Pinzón de Lewin, 2018, p. 27*).

La precisión que se acaba de hacer consta en varios documentos oficiales y la hizo el presidente Santos cuando terminaba su mandato: «Pusimos fin al conflicto. Eso fue difícil. Pero, sin duda, será un reto aún mayor la construcción de la paz y la reconciliación» (*Santos, 2018, párr. 3*).

No sobra agregar que la terminación exitosa del conflicto con las FARC exige que la ejecución del acuerdo alcance resultados que satisfagan a las partes y a la opinión pública, por lo menos en los temas que condicionan los resultados del proceso. Entre otros, los siguientes:

- Que el Gobierno y las FARC cumplan las 588 «disposiciones» que el Instituto Kroc identificó y que son las obligaciones a que se comprometieron. Las FARC ya le dijeron a Naciones Unidas que el Gobierno no está cumpliendo y altas autoridades del Estado se quejan, igualmente, del incumplimiento de los antiguos rebeldes. Lo ha hecho repetidamente la Fiscalía General de la Nación.
- Que el Estado ocupe con servicios y obras, también con presencia de la fuerza pública que asegure el respeto a la ley, las zonas que estuvieron en poder de las FARC durante décadas. Infortunadamente, en esas zonas están sentando sus reales los disidentes de las FARC, otras guerrillas, el narcotráfico y la delincuencia común. Para asegurar el control de las mismas, se libran cruentas batallas, tal y como se presentó anteriormente.
- No puede ocurrir lo que temen calificados observadores y comentaristas de nuestra situación:

A lo largo de su historia, Colombia ha vivido enfrascada en un círculo vicioso, que va del odio a la guerra, de la guerra a los acuerdos de paz sin consenso, de la paz incompleta al recrudecimiento del odio y de nuevo a la guerra. Esa historia ha ocurrido muchas veces y en la actualidad hay indicios muy preocupantes de que se puede volver a repetir (*García, 2018, párr. 3*).

Terminada la guerra con las FARC hemos visto que el verdadero conflicto del país sigue intacto, desde la guerra de los mil días hasta hoy, pasando por la violencia liberal conservadora (*Gamboa, 2017, párr. 1*).

- Que se asegure la reinserción efectiva de los excombatientes (la guerrillera) a la vida ordinaria de la Nación.

- Que la JEP administre pronta y cumplida justicia, es decir que garantice que no habrá impunidad.
- Lo último, pero no lo menos importante, que todas las autoridades impidan que continúe el sacrificio de los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Fácil concluir que las dolorosas realidades que estamos padeciendo toman tiempo en solucionarse, pero deben superarse para que del proceso pueda decirse que puso término de verdad a uno de nuestros conflictos.

Referencias

- Ávila, A. (2018, abril 17). Las antiguas zonas de las FARC y la disputa por la economía de guerra. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/internacional/2018/04/17/colombia/1523997042_036762.html
- Ávila, A. (2019, junio 4). La guerra en el Bajo Cauca. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-guerra-en-el-bajo-cauca-articulo-864263>
- Caballero, A. (2017). *Historia de Colombia y sus oligarquías (1498-2017)* [Digital]. Bogotá D.C.: Colombia: Editorial Planeta.
- Camacho, C., Garrido, M., & Gutiérrez, D. (2018). *Paz en la república: Colombia siglo XIX*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado.
- Castro Caycedo, G. (2016, septiembre 26). Germán Castro Caycedo relata escenas de la violencia en Colombia. *El Tiempo*. Sección Proceso de Paz. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/firma-de-la-paz-en-colombia-2016-german-castro-caycedo-escenas-de-la-violencia-36886>
- Castro, J. (2018, mayo 14). Nacionalizarlo no es volverlo trizas: Las enmiendas del acuerdo final deben ser una política que comprometa a todos los colombianos. *El Tiempo*. Sección opinión. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/jaime-castro/nacionalizarlo-no-es-volverlo-trizas-217098>
- Congreso de Colombia. (1968, diciembre 15). Acto Legislativo 1. Por la cual se reforma la Constitución de Colombia. *Diario Oficial de la República de Colombia*, N° 32673. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Congreso de Colombia. (1959, septiembre 15). Acto Legislativo 1. Reformando la Constitución Nacional. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1000030>
- Congreso de Colombia. (2016, julio 7). Acto Legislativo 1. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- De la Calle, H. (2016, octubre 10). Si gana el NO, el acuerdo se cae: Humberto De La Calle [Audiovisual]. *La Hora de la verdad*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=WPHqbjprF9Y>

- De la Calle, H. (2019, junio 12). Una propuesta para Duque. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/humberto-de-la-calle/una-propuesta-para-duque-columna-de-humberto-de-la-calle-374786>
- Duque Naranjo, L. (2017, octubre 15). Pax romana. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/pax-romana-columna-718313>
- El Colombiano. (2019, febrero 12). JEP recibió informe sobre menores víctimas del conflicto armado. *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/informe-sobre-menores-victimas-del-conflicto-armado-DC10212010>
- El Espectador. (2018, julio 24). En seis meses han sido desplazadas 17 personas en Colombia: Defensoría del Pueblo. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/en-seis-meses-han-sido-desplazadas-17-mil-personas-en-colombia-defensoria-del-pueblo-articulo-802078>
- El Espectador. (2019a, abril 28). El nuevo mapa de la guerra: un país sin posconflicto [Audiovisual]. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-nuevo-mapa-de-la-guerra-un-pais-sin-posconflicto-video-852701>
- El Espectador. (2019b, junio 4). Más de 500 indígenas Wounnan desplazados por enfrentamientos en Chocó. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/mas-de-500-indigenas-wounnan-desplazados-por-enfrentamientos-en-choco-articulo-864186>
- El Tiempo. (2018, noviembre 29). Alarmante balance de la Corte sobre el desplazamiento forzado. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/audiencia-en-la-corte-constitucional-sobre-el-desplazamiento-forzado-299280>
- Forero Rueda, S. (2019a, abril 29). En aumento violencia política en municipios priorizados para la paz. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/en-aumento-violencia-politica-en-municipios-priorizados-para-la-paz-articulo-857915>
- Forero Rueda, S. (2019b, junio 16). En la cordillera de Nariño siguen esperando la paz. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-la-cordillera-de-narino-siguen-esperando-la-paz-articulo-866106>
- Fuentes, C. (2016). *Aquiles o El guerrillero y el asesino*. Madrid, España: Editorial Alfaguara.
- Gamboa, S. (2017, mayo 12). Polarizados, obviamente. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/polarizados-obviamente-columna-693556>

- García Villegas, M. (2018, marzo 9). La hora de la moderación. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/la-hora-de-la-moderacion-columna-743527>
- Garzón Vallejo, I. (2019, marzo 16). País de paces. *El Espectador*. Obtenido de Recuperado de <https://www.elespectador.com>
- Gómez Polo, G. (2019, abril 10). ¿Volver a la coca?: la paz que falta por llegar al suroriente de Colombia. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/volver-la-coca-la-paz-que-falta-por-llegar-al-suroriente-articulo-849808>
- González Posso, C. (2019, febrero 3). ¿Cuál es el diagnóstico de lo que está sucediendo? ¿Por qué están amenazando a los líderes de las comunidades? *INDEPAZ: Entrevista de Yamid Amat, especial para El Tiempo*. Obtenido de <http://www.indepaz.org.co/cual-es-el-diagnostico-de-lo-que-esta-sucediendo-por-que-estan-amenazando-a-los-lideres-de-las-comunidades/>
- Jaramillo, S. (2019, marzo 16). Están echando al sifón la institucionalidad y ya sabemos eso a donde llega. Entrevista con Sergio Jaramillo por Alfredo Molano Jimeno. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/estan-echando-al-sifon-la-institucionalidad-y-ya-sabemos-eso-donde-llega-sergio-jaramillo-articulo-857770>
- Jaramillo, S. (2016). *Alto Comisionado para la Paz*. Obtenido de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/documentos-y-publicaciones/Documents/todo_lo_que_deberia_saber_sobre_el_proceso_de_paz.pdf
- Lleras Camargo, A. (1958, agosto 7). Discurso de posesión a la presidencia de Colombia de Alberto Lleras Camargo [Registro Audiovisual en Carrete analógico 7 ½]. [Señal Memoria: *Series Historia y Coyuntura Política*. RTCV]. Bogotá D.C. Obtenido de <https://library.rtv.gov.co/cgi-bin/koha/opac-MARCdetail.pl?biblionumber=26935>
- Melo, J. O. (2018, abril 1). Las FARC convirtieron a Colombia en un país conservador: Jorge Melo. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/cultura/musica-y-libros/entrevista-con-el-historiador-jorge-orlando-melo-habla-de-su-libro-de-la-historia-de-colombia-200066>
- Montenegro, S. (2019, marzo 25). Más paz que violencia. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/mas-paz-que-violencia-columna-846682>
- Noticiero CM&. (2019, junio 10). CM& Emisión central. *Canal 1*. Obtenido de <https://canal1.com.co/emision/cm-emision-central-10-de-junio-de-2019/>
- Orozco Tascón, C. (2018, febrero 17). Entrevista a Juan Manuel Santos: «Nadie aguyó la fiesta: las FARC ya no existen». *El Espectador*. Obtenido

- de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/juan-manuel-santos-nadie-ago-la-fiesta-las-farc-ya-no-existen-articulo-739689>
- Osorio Granados, M. (2019, junio 5). «Estamos caminando por senderos de muerte»: Leonard Rentería. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/estamos-caminando-por-senderos-de-muerte-leonard-renteria-articulo-864432>
- Ospina, W. (2017, diciembre 2). El verdadero nombre de la paz (I). *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/el-verdadero-nombre-de-la-paz-i-columna-726331>
- Palacios, M. (2016). En Colombia hay una guerra verdadera y muchas paces artificiales. *Revista de Economía Institucional* [online], vol.18 (35), 339-342. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n35.20>
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Norma.
- Pécaut, D. (2017). *En busca de la nación colombiana: conversaciones con Alberto Valencia Gutiérrez*. Barcelona, España: Penguin Random House grupo editorial.
- Pinzón de Lewin, P. (2018). *Colombia: una nación que trasciende el conflicto*. Bogotá: Instituto de ciencia política Hernán Echavarría Olózaga.
- Posada Carbo, E. (2019, marzo 21). Abrebocas para la paz. *El Tiempo*. Sección opinión, Columnistas. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardo-posada-carbo/abrebocas-para-la-paz-columna-de-eduardo-posada-carbo-340590>
- Revista Semana. (2016, mayo 21). La ley de los pacificadores. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/derecho-en-procesos-de-paz-habla-christine-bell/474441>
- Revista Semana. (2018, abril 21). ¿Quién manda en el pacífico?: Secuestros, asesinatos, terrorismo y narcotráfico revelan la incapacidad del Estado para manejar el posconflicto en esa región del país. *Revista Semana*, pág. Titular edición no. 1877.
- Revista Semana. (2019a, febrero 3). La huella sangrienta del EPL. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/epl-gana-terreno-en-el-suroccidente-del-pais/600072>
- Revista Semana. (2019b, marzo 23). Las guerras del éxodo. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/desplazamientos-masivos-se-triplicaron-en-el-ultimo-ano-en-colombia/606635>
- Revista Semana. (2019c, mayo 11). Monólogo - Caricaturas / Antonio Caballero. Monólogo sobre los grupos armados en Colombia, por Antonio Caballero. <https://www.semana.com/caricaturas/articulo/>

- monologo-sobre-los-grupos-armados-en-colombia-por-antonio-caballero/614359
- Revista Semana. (2019d, diciembre 4). *¡Alerta roja! Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/609272?nextId=612049>
- Sánchez A., N. (2019, marzo 26). El nuevo panorama de la guerra en el Catatumbo. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/el-nuevo-panorama-de-la-guerra-en-el-catatumbo-articulo-857790>
- Santos Calderón, E. (2018). *El País que me tocó (memorias)*. Bogotá D.C, Colombia: Editorial Debate.
- Santos, J. M. (2007, septiembre 6). Ministerios de Defensa. Obtenido de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Discursos_del_Ministro/20070907Alocucion_Septiembre.pdf
- Santos, J. M. (2016, mayo 27). La Constitución del año 91 triunfó en batalla por la paz: Santos. *El Nuevo Siglo*. Obtenido de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2016-carrera-con-corazon>
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta.
- Vargas Llosa, M. (2016, diciembre 1). *Fidel Castro*. (S. Sarmiento, Entrevistador)
- Verdad Abierta. (2018, octubre 4). Garantías de seguridad: la gran deuda del Acuerdo de Paz. *Verdad Abierta*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/garantias-de-seguridad-la-gran-deuda-del-acuerdo-de-paz/>
- Zuluaga, C. (2016). *No moriré del todo Gabriel García Márquez*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Luna Libros.

Capítulo 5

Capítulo 5.

Dispositivos retóricos y marco de referencia emocional: un análisis del triunfo del No en el plebiscito y su impacto en la construcción de paz

Andrei Gómez-Suárez¹

En mi libro *El triunfo del No: la paradoja emocional detrás del plebiscito* (Gómez-Suárez, 2016) argumenté que, si no desmontábamos el marco de referencia emocional adverso al proceso de paz que había quedado instalado en un amplio sector de la sociedad colombiana después del plebiscito por la paz, celebrado el 2 de octubre de 2016, era muy probable que la transición de la guerra a la paz estuviera en riesgo. Varios desarrollos desde entonces revelan la importancia de volver sobre el argumento planteado en el libro. Por ejemplo, durante el primer año de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (de ahora en adelante acuerdo final) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), la Corte Constitucional aprobó el Acto Legislativo 01 de 2017 pero, contrario al acuerdo final, señaló el carácter voluntario para la participación de terceros en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (Congreso de la República de Colombia, 2017); el Congreso, por su parte, negó las 16 Circunscripciones Especiales de Paz (Aguirre Fernández, 2017a), un aspecto fundamental del punto de participación política. El Instituto Kroc, entidad encargada por las partes de monitorear la implementación del acuerdo final, cerró su primer informe señalando que al 31 de agosto de 2017 se había empezado a implementar de

1. Investigador asociado Instituto de las Américas, University College London. andreigu@gmail.com

manera parcial el 45 % de las disposiciones contenidas en el acuerdo final (*Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz*, 2017).

A este difícil panorama, se sumó un complejo, y particularmente largo, período electoral marcado por la polarización, que resultó en la elección de Iván Duque como presidente de Colombia en junio de 2018. Duque promovió los dispositivos retóricos acuñados por su partido Centro Democrático y basó su interpretación de la realidad en el marco de referencia emocional antipaz, que surgió gracias a la campaña de oposición desplegada contra el proceso de paz en La Habana (2012-2016). Por consiguiente, la administración Duque (2018-2022) genera incertidumbre sobre la continuidad del ritmo de la implementación, que según el segundo informe del Instituto Kroc se ha desacelerado, pero se mantiene en el promedio de otros acuerdos de paz; al 31 de mayo de 2018 se ha avanzado en 62 % de las disposiciones, aunque solo el 21 % se han completado (*Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz*, 2018), lo que revela que la implementación avanza pero su éxito no está garantizado.

Colombia, como todos los países en transición, atraviesa un momento complejo: pasar del sueño de la paz a hacerlo realidad. El reto no es menor. En noviembre 2017, la Fundación Paz y Reconciliación tituló su primer informe sobre la implementación del acuerdo final *Terminó la guerra, el posconflicto está en riesgo* (*Fundación Paz y Reconciliación & Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 2017); este título develaba la crisis en la implementación durante los meses posteriores a la refrendación. Los resultados a lo largo del segundo año de implementación son agridulces. Pastor Alape, excomandante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y encargado de la reincorporación de sus excombatientes a través del Consejo Nacional de Reincorporación, ha expresado públicamente su preocupación frente al incumplimiento del Gobierno, aunque la Oficina del Alto Comisionado para la Paz durante el Gobierno Duque ha tratado de censurarlo (*Las Dos Orillas*, 2018). A las preocupaciones por el lento ritmo de la reincorporación se suma el retraso en la implementación de la mayoría de las disposiciones relacionadas con la reforma rural integral (punto 1) y la ampliación de la participación política (punto 2) (*Instituto Kroc de Estudios Internacionales*

de Paz, 2018). Por tanto, Colombia, un país gobernado por unas élites políticas que instrumentalizan a los funcionarios públicos para mantener un sistema político clientelista y que por tradición incumplen los acuerdos de paz, está cometiendo el mismo error histórico: desarmar a un grupo guerrillero con promesas de transformaciones estructurales que no se cumplen.

Pero el problema no es solo de las élites. La otra cara del problema, que se observó de manera clara en la radiografía a contraluz en el plebiscito, es la profunda apatía de la sociedad colombiana. El 62,57 % del electorado se abstuvo de votar; en algunos municipios la abstención superó el 70% (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*). Este no es un fenómeno nuevo; Colombia se ha caracterizado por tener uno de los niveles de participación más bajo en América Latina (*García Sánchez, 2016*). Y la Consulta Anticorrupción, realizada el 26 de agosto de 2018, en la que solo participó el 32,04 % del censo electoral, es decir que alcanzó una abstención del 67,92 % (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*), demuestra que continuará por un tiempo más. El trabajo con diferentes sectores de la sociedad a lo largo y ancho del país permite afirmar que la indiferencia se alimenta de la desconfianza que se ha reciclado a lo largo de la violenta e inacabada construcción del Estado (*González, Bolívar, & Vásquez, 2004*).

Sin embargo, la desconfianza nutre también la rabia que las élites políticas utilizan para movilizar a un sector de la sociedad colombiana. El imaginario de nación colombiano, marcado por una profunda disociación entre buenos y malos desde la Patria Boba, se debate entre el libertinaje de ‘hacer lo que se nos da la gana’ y el autoritarismo de ‘eliminar al otro que no piensa como nosotros’ (*García Villegas, 2017*). A través de dispositivos retóricos, que simplifican la realidad y condensan distintas emociones, en Colombia varios actores han recurrido a la antigramática del genocidio que deshumaniza al otro y legitima su exterminio: «para nosotros sobrevivir los otros deben morir» (*Baumann, citado por Gómez-Suárez, 2015, pág. 16*).

El triunfo del No en el plebiscito es un evento más en la historia de Colombia producto de una coyuntura en la que a través de dispositivos retóricos se polarizan las disposiciones afectivas que permiten la (des)conexión de redes económicas, políticas, sociales, militares y

criminales. Así, sectores que no se conocen construyen (a) una profunda simpatía por aquellos que recurren a los mismos dispositivos retóricos para interpretar la realidad, (b) una impulsiva antipatía contra aquellos que son atacados a través de los dispositivos retóricos, (c) una rampante indiferencia frente a quienes no comparten sus dispositivos retóricos y (d) un olvido intencional que permite la cohesión de sectores contradictorios gracias a dichos dispositivos retóricos. La polarización de los nexos entre simpatía, antipatía, indiferencia y olvido ha permitido que emerja un marco de referencia emocional antipaz, que no solo pone en riesgo la implementación del acuerdo final, sino que abre la posibilidad a que la antigramática del genocidio contribuya a cristalizar otra coyuntura geopolítica genocida, en la que un bloque perpetrador compuesto de redes políticas, sociales, militares y criminales constituya un poder duro para destruir el poder blando de un enemigo interno que interpretan como una amenaza a sus intereses (Gómez-Suárez, 2016).

La participación política de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), el nuevo partido creado después de la dejación de armas de las FARC-EP —certificada por las Naciones Unidas—, fue escrita por los opositores al proceso de paz como la amenaza que permitiría la consolidación del castro-chavismo en Colombia; el enemigo interno que pone en peligro no solo la democracia colombiana, sino la identidad nacional.

Este capítulo revisa los resultados del plebiscito en Bogotá y cinco departamentos de Colombia, explica los dispositivos retóricos y el marco de referencia emocional antipaz que influenciaron la votación y analiza la percepción frente a la implementación del acuerdo de paz en dichos lugares, en los que es posible observar el destello de un marco de referencia emocional propaz que debe consolidarse para garantizar un proceso de reconciliación nacional. Las reflexiones se basan en visitas realizadas a algunos municipios de estos departamentos entre 2016 y 2017. Durante este período, como director de la Fundación Rodeemos el Diálogo, consultor de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo y asesor externo del proyecto *1, 2, 3... Contemos una Nueva Historia* de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, participé en discusiones académicas sobre el proceso de

paz, en jornadas pedagógicas al respecto y en reuniones con variados sectores sociales e instituciones para apoyar su implementación. Adicionalmente, las visitas me permitieron conversar con colombianos del común en cada uno de los municipios. Algunas impresiones sobre el proceso de paz compartidas en estos espacios son citadas en este capítulo como ejemplos del uso de dispositivos retóricos por parte de amplios sectores de la sociedad colombiana y como muestra de que por toda Colombia ha echado raíces un marco de referencia emocional antipaz. Al utilizar estas anécdotas reconozco la limitación que existe para hacer generalizaciones que busquen explicar el fenómeno desde la experiencia particular de los sujetos con los que he interactuado; sin embargo, estas conversaciones tienen el valor de iluminar reflexiones de análisis político de carácter nacional.

El capítulo está dividido en dos partes. La primera desarrolla conceptualmente el término marco de referencia emocional antipaz, esboza los dispositivos retóricos que lo alimentan y analiza su relación con la matriz moral propuesta por Haidt (2012). La segunda presenta los resultados del plebiscito en varios departamentos de Colombia, y analiza los dispositivos retóricos que diferentes sectores han utilizado para explicar el triunfo del No y expresar sus preocupaciones con la implementación durante el complejo período electoral posterior a la refrendación del acuerdo final. Las reflexiones finales señalan algunos retos para continuar con la implementación del acuerdo de paz y evitar que los dispositivos retóricos, que alimentan el marco de referencia emocional antipaz, contribuyan a instalar un antigramática de genocidio en el marco de la administración Duque, reconocen algunos avances y hacen recomendaciones para consolidar un marco de referencia emocional propaz.

5.1. El marco de referencia emocional antipaz y los dispositivos retóricos del No

Los seres humanos interpretan la realidad a través de marcos interpretativos (Burnyeat , 2017). Dichos marcos no están dominados por la razón, como quizá piensan los discípulos de Kant. Por el contrario, al revisar los desarrollos recientes dentro de la sicología evolutiva es posible

afirmar, de la mano de Hume, que dicha interpretación está determinada en gran medida por las emociones. Según Haidt (2012), el 99 % de los procesos mentales humanos ocurren en el ámbito de las emociones, mientras que solo el 1 % ocurre en el ámbito de la razón. Esto se explica por nuestro desarrollo evolutivo: durante 450 millones de años los seres humanos han respondido a sus instintos y solo en los últimos 50 millones de años, a través del desarrollo del lenguaje, los seres humanos han racionalizado sus respuestas instintivas y emocionales. Para explicar el proceso mental Haidt (2012) recurre a la siguiente metáfora:

La mente está dividida como un jinete en un elefante, el trabajo del jinete es servir al elefante. El jinete es nuestro razonamiento consciente —la corriente de palabras e imágenes de las cuales somos completamente conscientes. El elefante es el otro 99 % de nuestro proceso mental —el cual ocurre por fuera de nuestra atención consciente, pero, en efecto, gobierna nuestro comportamiento (p. xv).

El jinete (la racionalidad) evolucionó porque es útil para el elefante (las emociones) en tres aspectos. Primero, predecir el futuro le ayuda al elefante a tomar mejores decisiones sobre el presente. Segundo, aprender nuevas destrezas le permite al elefante lograr sus metas. Tercero, tener un vocero, que, aunque no necesariamente sabe qué está pensando el elefante, le ayuda a fabricar justificaciones posteriores a sus actos (Haidt, 2012). Este último aspecto es clave para deconstruir el componente racional (discursivo) que justifica el marco de referencia emocional antipaz, que compone el marco interpretativo de un sector de la sociedad colombiana frente al con-texto transicional de la guerra a la paz².

Desde 2012 el expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) recurrió a varios dispositivos retóricos para (a) justificar su rabia y temor frente al proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC-EP y (b) circular emociones adversas al proceso de paz. Los dispositivos retóricos son palabras o frases cortas que encapsulan imágenes y emociones alrededor

2. Siguiendo la estrategia posestructuralista que desarrollo en escritos previos, utilizo el guion (-) en la palabra «con-texto» para resaltar que la interpretación del contexto no es objetiva sino resultado de la producción de textos que buscan describir una coyuntura. Véase (Gómez-Suarez, 2017).

de una lectura simplista de un aspecto de la realidad³. El riesgo de los dispositivos retóricos es que, siguiendo el principio de hiperrealidad que según Ó Tuathail (1992) predomina en la política exterior norteamericana, terminan produciendo la realidad que simplifican y por ende inventan (Gómez-Suárez, 2010). Quienes escuchan y repiten los dispositivos retóricos los utilizan para justificar desde una postura racional sus emociones sin importar que sus argumentos tengan o no asidero en la realidad, porque en esencia los seres humanos «razonamos para encontrar las mejores razones para que alguien comparta nuestro juicio» (Haidt, 2012, pág. 52). La repetición constante de los dispositivos retóricos a través de los medios masivos de comunicación y las redes sociales hacen que se conviertan en referentes comunes en el lenguaje cotidiano porque apelan «a las intuiciones morales —los procesos automáticos que hacen que funcione la mente humana» (Haidt, 2012, pág. 53). A través de los dispositivos retóricos los individuos, independientemente de la red social, política, económica, militar y criminal a la que pertenezcan, interpretan la realidad y activan la matriz moral que ha evolucionado con los seres humanos y se materializa en emociones morales. Así, terminan atrapados en comunidades tribales en las que comparten dispositivos retóricos para mostrar por qué están en lo correcto y las otras comunidades no, basados en seis componentes de la matriz moral: cuidado/daño, libertad/opresión, justicia/engaño, lealtad/traición, autoridad/subversión, sacralidad/degradación (Haidt, 2012, pág. 146).

Las emociones no son cosas que poseemos como poseer un reloj. Sino que, por el contrario, como señala Maturana (1992), son dominios de acción. Cuando estamos con rabia no podemos actuar igual que cuando estamos felices. Esos dominios de acción que se generalizan en un sector de la sociedad y que permiten que predomine colectivamente una sensación de esperanza o desesperanza durante una coyuntura es lo que denomino un marco de referencia emocional. En el contexto transicional del proceso de paz, los dispositivos retóricos del Centro Democrático y otros sectores que se aglutinaron antes y durante la campaña

3. El concepto «dispositivo retórico» lo acuño en mi libro *El triunfo del No* (2016). Sin embargo, es producto de un intento por traducir la palabra *script* —que se traduce literalmente como guion; concepto clave en mi libro *Genocide, Geopolitics and Transnational Networks* (2015). Mi objetivo en dicho libro era, siguiendo la estrategia posestructuralista propuesta por Gearoid Ó Tuathail (1996) en *Critical Geopolitics*, deconstruir el guion del genocidio.

del plebiscito en los comités del No, instalaron un marco de referencia emocional antipaz en el que predominaron cuatro emociones: miedo, rabia, decepción e indignación (Gómez-Suárez, 2016, págs. 101 - 107). El miedo a: (a) perder la propiedad privada, (b) perder la democracia y que se instituyera una dictadura, (c) perder la identidad nacional y ser gobernados por Cuba. La rabia porque las FARC-EP: (a) podrían hacer política, (b) recibirían un sueldo y (c) controlarían vastas zonas de la geografía nacional. La decepción frente a que el expresidente Santos: (a) le entregara el país a las FARC, (b) igualara a la fuerza pública con los narcoterroristas y (c) negociara en secreto en Cuba con el apoyo de Venezuela. La indignación porque las FARC-EP: (a) no pagarían cárcel, (b) habían negociado la destrucción de la familia a través de la ideología de género y (c) escogerían un tribunal para perseguir a los colombianos de bien y garantizar su impunidad.

Las decisiones que cualquier colombiano podía tomar interpretando la realidad a través de este marco de referencia emocional que imponía un dominio de acciones enmarcado en la rabia, el miedo, la decepción y la indignación eran muy distintas a las de un colombiano que a lo largo de la negociación había alimentado la esperanza, la solidaridad, la empatía y la compasión a través de creer en dispositivos retóricos como paz territorial. El Gobierno y sectores de la sociedad civil hicieron ingentes esfuerzos para crear una actitud positiva frente al proceso de paz; sus estrategias se enfocaron en explicar los acuerdos, desmontar mitos y generar conversaciones entre diferentes, así lograron crear las bases de un marco de referencia emocional propaz que aglutinó a diversos sectores de colombianos, que hoy continúan apoyando la implementación de los acuerdos.

Sin embargo, los dispositivos retóricos propaz —pocos y de difícil recordación— no fueron efectivos para desmontar las emociones que alimentaron el marco de referencia antipaz; ya que estas circularon y se instalaron a lo largo del tiempo gracias a un uso constante, escalonado y reiterado de seis (6) dispositivos retóricos: castro-chavismo, paz sin impunidad, Santos entrega Colombia a las FARC, No + Santos, Resistencia Civil e Ideología de Género (Gómez-Suárez, 2016, págs. 36 - 38). Tanto la idea de que el proceso de paz en La Habana instalaría el castro-chavismo en Colombia, como el imaginario que

Colombia merecía una paz sin impunidad, tal como se había negociado con los paramilitares, empezaron a circular desde el año 2012 y fueron clave en la campaña presidencial de 2014 y reeditadas durante la campaña del plebiscito en 2016. Las estrategias fueron múltiples, desde vallas de publicidad en las carreteras de Colombia hasta libros publicados clamando por una paz justa —como el de Rafael Guarín (2012). Santos entrega el país a las FARC y No + Santos fueron dispositivos retóricos que se desplegaron desde la reelección de Santos en el año 2014 y buscaban torpedear los acuerdos de desescalamiento del conflicto armado, que avanzaban gracias a gestos unilaterales de las FARC-EP y el Gobierno, y minar la legitimidad del presidente.

Las estrategias se ampliaron a otras acciones como fotomontajes circulados por WhatsApp y convocatorias a marchas en varias ciudades de Colombia, además de la campaña de resistencia civil convocada para derogar el plebiscito en abril de 2016; la cual al final instaló el No como la forma de resistir una vez el plebiscito fue aprobado y convocado en medio de la controversia sobre la ideología de género, que según sus promotores implicaba la destrucción de la familia debido a que se impartiría una cátedra sexual en los colegios que promovería la homosexualidad. La estrategia para diseminar la resistencia civil y la ideología de género combinó listas de registro en las esquinas de las ciudades y prédicas en algunas iglesias contra el acuerdo de paz. Ambas ayudaron a dar forma a la *esprit de corps* que predominó el 2 de octubre en varias regiones de Colombia y le dio el triunfo al No, por un estrecho margen. Pero el patrón de comportamiento electoral tuvo variaciones regionales significativas. La siguiente parte analiza la variación regional del marco de referencia emocional antipaz en Bogotá y cinco departamentos de Colombia.

5.2. El triunfo del No y su impacto en la interpretación de la implementación: un análisis regional

El resultado del plebiscito asombró incluso a los promotores del No (Duzán, 2018). Según el último boletín de la Registraduría Nacional del Estado Civil 6.431.376 colombianos votaron No, mientras que 6.377.482

votaron Sí⁴. El No triunfó por 53.894 votos. El mapa electoral muestra que en la mayoría de los departamentos de frontera ganó el Sí, mientras que en los departamentos con las zonas urbanas más pobladas ganó el No (ver Figura 3). Sin embargo, una lectura general de los departamentos no permite explorar los matices que saltan a la vista cuando se hace una aproximación a los municipios que componen cada departamento y para el caso de Bogotá a las localidades que son parte del Distrito Capital. A continuación, se presentan los resultados en Bogotá, Córdoba, Caldas, Risaralda, Santander y Norte de Santander, así como la utilización de los dispositivos retóricos en conversaciones informales o en espacios formales de pedagogía o articulación entre Estado y sociedad civil en los que he participado, los cuales reflejan la coexistencia de marcos de referencia emocional antipaz y propaz.

Figura 3 Resultados del plebiscito por la paz por departamento



Nota Fuente: Resultados de preconteo. Mapa de opción con más votos por departamento. Sí, en color verde; No, en color naranja. Registraduría Nacional del Estado Civil (2016).

4. Los resultados se pueden acceder en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*).

Bogotá

En Bogotá triunfó el Sí con 56,07 %. Sin embargo, el No ganó en el sur (donde se encuentran las localidades con población más vulnerable que viven en condiciones de pobreza extrema). En Bosa el No obtuvo 51,73 % de los votos, mientras que el Sí el 48,27 %; en Ciudad Bolívar la diferencia fue aún mayor: el No obtuvo el 54,36 % frente al 45,65 % que logró el Sí; y en Usme ocurrió algo similar, el 54,68 % votó por la opción No y el 45,32 % votó por el Sí. Los porcentajes de abstención fueron los siguientes: Bosa 58,17 %, Ciudad Bolívar 60,89 % y Usme 60,47 % (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*).

La pregunta que se hacen algunos investigadores es: ¿el nivel de educación asociado con la situación socio-económica fue determinante para el triunfo del No en estas tres localidades?⁵ La respuesta no es sencilla. Según el director del Instituto Alberto Merani, Julián de Zubiría (2016), el triunfo del No demostró que:

La educación no ha podido movilizar al 63 % de los colombianos para que participen activamente en la construcción de una mejor sociedad. No hemos podido doblegar su indiferencia. Tampoco hemos podido enseñarles a argumentar, leer de manera crítica, escribir e inferir a los estudiantes que pasan por nuestras manos. Según las pruebas SABER, menos del 2 % de la población tiene un nivel avanzado en argumentación, deducción e inferencias (párr. 10).

En otras palabras, el triunfo del No está relacionado con un problema estructural del sistema educativo y no con el nivel de educación de las personas: la falta de criterio crítico e independiente, que se esconde detrás de una constante crítica —profundamente emotiva— al sistema político colombiano.

En el caso de los taxistas con los que hablé durante el último año del proceso de paz —cabe anotar que la mayoría de ellos viven en las tres localidades donde triunfó el No en Bogotá—, existía una profunda indignación con los «beneficios que recibirían las FARC,» no es

5. Entrevista personal con investigadores de Universidad Santo Tomás, noviembre 13 del 2017.

justo —dirían de manera reiterada— «que uno se gane un salario mínimo y a ellos les vayan a pagar un millón ochocientos mil pesos por hacer nada»⁶. De la indignación rápidamente pasaban a la rabia con las FARC, «ellos han asesinado, reclutado niños, desplazado, y deben pagar cárcel». Estos mensajes que repetían constantemente eran los mismos que circulaba Uribe en los medios masivos de comunicación. Uribe había logrado contagiar las emociones adversas contra el proceso de paz a muchos bogotanos que escuchaban sus mensajes y tenían que enfrentar una realidad social y económica adversa en sus vecindades. Los dispositivos retóricos ‘Santos entrega el país a las FARC’ y ‘paz sin impunidad’ se transmitían a través conversaciones cotidianas en círculos familiares y sociales.

En el período posterior al plebiscito los dispositivos retóricos se mantuvieron vigentes, lo cual alimentó una oposición a ultranza a la implementación del acuerdo de paz. Era común escuchar entre los taxistas: «la firma del acuerdo no ha cambiado nada, las FARC siguen delinquiendo a través de las disidencias, por eso es necesario elegir a alguien con autoridad que pueda enderezar el rumbo del país»⁷. Sin embargo, esto contrastaba con el trabajo formativo que líderes sociales realizaban en La Isla, Altos de Cazucá, en conjunto con la Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo. En un Diplomado sobre Cultura de Paz, víctimas de desplazamiento forzado compartieron su esperanza de que el acuerdo de paz contribuyera a transformar la situación de vulnerabilidad que enfrentaban. Para estos líderes, el gran reto era superar la desinformación «porque muchas personas en estos barrios votaron por el No gracias a las mentiras que promovieron los medios masivos de comunicación»⁸.

Las afirmaciones de los taxistas muestran que algunas de las representaciones que sustentan el marco de referencia emocional antipaz activan la rabia, gracias a los componentes cuidado/daño y justicia/engaño de la matriz moral, radicalizando así la antipatía contra las FARC. Mientras que la experiencia del Diplomado revela que la existencia de un marco de referencia emocional propaz no elimina la desconfianza

6. Comunicaciones personales, entre enero y septiembre del 2016.

7. Comunicación personal, diciembre del 2017.

8. Comunicación personal, 20 de octubre del 2017.

de los líderes sociales en la capacidad del Estado para cumplir con los acuerdos, sin embargo, su esperanza se activa gracias al componente cuidado/daño y justicia/engaño de la matriz moral, promovido por la idea que las víctimas están en el centro del acuerdo de paz.

Córdoba

En el departamento de Córdoba en todos los municipios ganó el Sí, excepto en Montería. En la capital del departamento, el No ganó con 51,97 %, mientras que el Sí obtuvo el 48,02 %. El triunfo del No en Montería no logró cambiar la tendencia del departamento; el Sí ganó en Córdoba con el 60,73 %, mientras que el No obtuvo el 39,26 %. El nivel de abstención en Montería fue de 69,21 %, superando marginalmente la tendencia departamental donde la abstención fue del 68,35 %, por encima incluso del promedio nacional (*Registraduría Nacional del Estado Civil*, 2016).

En una de mis visitas a Montería, un taxista sintetizó los argumentos que circulaban entre aquellos que apropiaron los dispositivos retóricos de los promotores del No: «ese proceso de paz es un golazo que nos metieron para que esos guerrilleros no paguen cárcel y hagan política»⁹. Detrás de la indignación que producía la idea de impunidad porque no irán a prisión, estaba la rabia de que los miembros de las FARC accederían a la política, lo cual, según esta interpretación sustentada en el marco de referencia emocional antipaz les permitiría beneficiarse de la corrupción que todos los políticos practican. Sin embargo, la indignación y desconfianza frente a las FARC no era hegemónica. En otra ocasión, un taxista compartió su optimismo frente a la oportunidad que tenían de hacer política de otra forma, «a ver si sacan a esos políticos corruptos y resuelven las necesidades de la gente del común... eso sí que no ganen ahora, para que vayan aprendiendo, y disputen la presidencia en 2022»¹⁰.

El marco de referencia emocional propaz era compartido por sectores de la sociedad civil organizada alrededor del trabajo en derechos humanos. Sin embargo, líderes de organizaciones de víctimas y

9. Comunicación personal, 29 de noviembre del 2017.

10. Comunicación personal, 30 de noviembre del 2017.

profesores universitarios consideraban que las élites políticas se oponían a que se conociera la verdad y que se hicieran las transformaciones necesarias para que las víctimas recuperaran su proyecto de vida.¹¹ Además, les preocupaba que el triunfo del No hubiera impedido «llegar con pedagogía para que la gente entienda, desde una perspectiva histórica, la importancia del acuerdo de paz»¹², y hubiera alimentado la indiferencia de amplios sectores sociales frente a los retos de la construcción de paz. En la Cátedra Ciro Angarita de la Defensoría del Pueblo, que buscaba precisamente reflexionar sobre la pedagogía de paz, era notable la ausencia de los jóvenes; para los líderes estudiantiles el reto era involucrar a la juventud, cuando existe una profunda apatía que se alimenta de la certeza que «las cosas no van a cambiar»¹³.

A partir de estas percepciones surgen dos inferencias. Primera, la indignación que se sustenta en el marco de referencia emocional antipaz se activa a través del componente lealtad/traición de la matriz moral reafirmando la antipatía contra las FARC, basado en el dispositivo retórico «Santos entrega el país a las FARC». Segunda, el optimismo producto de marco de referencia emocional propaz se activa a través del componente libertad/opresión de la matriz moral construyendo simpatía hacia las FARC y reafirmando antipatía contra los sectores políticos tradicionales.

Caldas

En todos los municipios de Caldas ganó el No. El 57,09 % de los electores en este departamento votaron por el No, mientras que el 42,90 % lo hicieron por el Sí. En Manizales el margen del triunfo del No sobre el Sí fue menor: 50,93 % frente a 49,06 %. La abstención en esta región se mantuvo por debajo de la media nacional: 59,28 % en el departamento y 52,24 % en Manizales (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*).

11. Comentarios expresados en el Foro de Justicia Restaurativa convocado por la Defensoría del Pueblo. Universidad Cooperativa de Colombia, sede Montería, 30 de noviembre del 2017.

12. Comentario profesora en Foro Justicia Restaurativa, 30 de noviembre del 2017.

13. Intervención líder estudiantil, cátedra Ciro Angarita Barón, 26 octubre del 2017.

En las visitas realizadas a Manizales se observó una profunda apatía por parte de la juventud¹⁴; al igual que en Montería, no tienen interés en involucrarse en conversaciones sobre la construcción de paz, lo cual explica los altos índices de abstención. A esta indiferencia de un sector importante de la población, se suma la oposición al acuerdo de paz basada en las mentiras difundidas en las redes sociales para deslegitimar al expresidente Santos y que contribuyeron a que se solidificara el marco de referencia emocional antipaz. Por ejemplo, un taxista afirmó que tenía «pruebas de que Juan Manuel Santos había sido el comandante Santiago en sus años de juventud. Estas pruebas son fotos en las que sale con Fidel»¹⁵. La validez de la argumentación detrás de las fotos no estaba en cuestión, por el contrario, las fotos eran la evidencia que nutría la decepción con el expresidente Santos, que se fundamentaba en el miedo al castro-chavismo que se está tomando a Colombia. Al visualizar este escenario, la discusión sobre el proceso electoral del 2018 se centraba en escoger un candidato que cambiara el rumbo del país.

Manizales es una de las ciudades universitarias de Colombia, sin embargo, varios académicos han comentado la paradoja de la falta de un debate académico amplio frente al triunfo del No, mientras que las universidades organizaban espacios de protagonismo político para el Centro Democrático (*Aguirre Fernández, 2017b*). Esto no quiere decir que no hubiera actores que interpretaran la realidad a través de un marco de referencia emocional propaz, por el contrario, sí los había pero expresaban su preocupación «frente al hecho que las transformaciones estructurales del país han quedado en suspenso gracias a los intereses políticos de mantener un sistema clientelista que evita a toda costa realizar la reforma rural integral que necesita el campo»¹⁶. Estas reflexiones críticas se acompañaban en algunos casos de estrategias comunicativas, como las del profesor Andrés Calle, que buscaban

14. En el Congreso Binacional Política, Justicia y Paz realizado en la Universidad Luis Amigó el 14 y 15 de noviembre 2017 más que una pobre asistencia hubo una audiencia pasiva desinteresada en realizar preguntas sobre los retos de construcción de paz en Colombia.

15. Comunicación personal, 14 noviembre del 2017.

16. Intervención profesor Congreso Binacional Política, Justicia y Paz. Universidad Luis Amigó, 15 de noviembre del 2017.

generar un debate intergeneracional que cuestionará los dispositivos retóricos instalados durante y después del plebiscito¹⁷. En medio de la desesperanza que había creado en los movimientos propaz el trámite en el Congreso de los proyectos de ley que implementan el acuerdo de paz, el caso de Caldas es un ejemplo de las iniciativas comunicativas que había a lo largo y ancho del país que buscan a través de la empatía contrarrestar la supremacía del marco de referencia emocional antipaz que se basa en la promoción de mentiras que activan la decepción y el miedo, recurriendo al componente autoridad/subversión de la matriz moral.

Risaralda

En solo tres municipios de Risaralda ganó el Sí. Según el consolidado departamental, el 55,69 % votaron por el No y el 44,30 % votaron por el Sí. En Pereira, el 53,85 % de los votos fueron por el No y 46,14 % por el Sí. Los niveles de abstención fueron del 58,72 % en el departamento y 57,84 % en Pereira (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*).

Los resultados en Pereira fueron desalentadores para un sector de profesionales e instituciones que desde el año 2015 habían decidido lanzar con el apoyo de la Universidad Tecnológica de Pereira la Escuela de Liderazgo para la Paz (*Universidad Tecnológica de Pereira, 2015*)¹⁸. Sin embargo, gran parte del trabajo realizado en Pueblo Rico, Mistrato y Quinchía lo hicieron egresados del diplomado de la Escuela¹⁹. Desde noviembre de 2015, he compartido con varias cohortes reflexiones sobre el proceso de paz. La formación gratuita de más de 1.000 personas, entre las que se incluyen defensores de derechos humanos, docentes e investigadores, estudiantes universitarios y de colegios, líderes sociales, maestros, miembros de la fuerza pública, y sindicalistas, entre otros, ha contribuido a propagar un marco de referencia emocional propaz basado en el reconocimiento del impacto de la guerra y las reformas agrarias, políticas, económicas y sociales contenidas en el

17. Véase el canal YouTube *Conversaciones Pendientes* (Conversaciones Pendientes, s.f).

18. Acceso en línea 1 de diciembre del 2017.

19. Comunicación personal, 25 de marzo del 2017.

acuerdo final. Los contenidos del diplomado han activado la esperanza, la solidaridad, la empatía y la compasión a través de apelar a los seis componentes de la matriz moral: cuidado/daño (en relación con el punto de reformar rural integral), libertad/opresión (en relación con el punto de participación política), justicia/engaño (en relación con el punto que garantiza los derechos de las víctimas), lealtad/traición (en relación con el punto de verificación a la implementación), autoridad/subversión (en relación con el punto de fin del conflicto), sacralidad/degradación (en relación con la necesidad de ponerle fin a la guerra y garantizar la no repetición). Sin embargo, la promoción de simpatía por los negociadores del proceso de paz no fue suficiente para romper con la indiferencia de un amplio sector de la población risaraldense, ni para desmontar la antipatía contra las FARC, la cual se ha radicalizado en el último año, gracias al olvido intencional frente a las responsabilidades de múltiples actores legales e ilegales en la degradación del conflicto.

Después del plebiscito realicé varias visitas a Pereira para interactuar con diversos sectores de la sociedad pereirana. Entre ellas sostuve conversaciones con estudiantes de la universidad y el colegio de Confamiliar, en las que encontré posturas bastante distintas frente al contexto transicional. Por un lado, los jóvenes de colegio habían recibido formación en Cultura de Paz y habían desarrollado proyectos audiovisuales, ponencias y conferencias que mostraban una gran sensibilidad frente a la construcción de paz. Por otro lado, los estudiantes universitarios expresaban una profunda oposición al acuerdo de paz. Entre los estudiantes universitarios hubo testimonios de víctimas que consideran que «el Gobierno privilegia a las FARC con participación en política y recursos económicos, mientras las víctimas siguen abandonadas sin poder reconstruir sus proyectos de vida»²⁰. El sentimiento de injusticia era compartido por sus compañeros de clase que sostenían: «el Gobierno ha quitado recursos a los colombianos para entregarlos a los terroristas de las FARC». Un presente marcado por falta de oportunidades y por una profunda desigualdad aumentaba el sentimiento de decepción frente al Gobierno Santos y de rabia frente a las FARC. Este ejemplo devela que a través de la activación del

20. Comunicación personal, 30 de mayo del 2017.

componente cuidado/daño de la matriz moral se había consolidado el marco de referencia emocional antipaz impidiendo la solidaridad frente a la experiencia de aquellos que fueron parte del conflicto armado. La ambivalencia que caracteriza a estos sectores sociales revela la importancia de diseminar ampliamente procesos de pedagogía emocional que permitan abrir una discusión sobre los complejos y lentos procesos de cambio social, con sectores afectados por la desigualdad socioeconómica²¹.

Santander

En Santander hubo una distribución equilibrada entre municipios que votaron por el Sí y el No. Sin embargo, el 55,64 % votaron por el No, mientras que el 44,35 % por el Sí. La tendencia departamental refleja la votación en Bucaramanga; en esta ciudad el 55,11 % de los votantes lo hicieron por el No y el 44,88 % por el Sí. En Barrancabermeja, los resultados muestran otra dimensión. En la capital del Magdalena Medio el 50,54 % votó por el Sí, mientras que el 49,45 % votó por el No. La abstención en Barrancabermeja fue 53,91 %, en Bucaramanga fue del 54,44 %, y en el departamento alcanzó el 56,33 %, manteniendo la misma tendencia (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*).

En Bucaramanga fue notorio el arraigo del dispositivo retórico «ideología de género» que se basaba en el miedo a que se trastocaran valores tradicionales como la familia heterosexual. Según activistas y líderes sociales, la convocatoria de la diputada Ángela Hernández y la presencia de Alejandro Ordoñez durante la campaña del plebiscito fue determinante para el triunfo del No. Esta cruzada contra el proceso de paz estuvo apoyada por la mayoría de las iglesias evangélicas y sectores de la iglesia católica (*Burnyeat & Gómez-Suárez, 2017*). A pesar de que durante la renegociación del acuerdo de La Habana la Mesa Ecuuménica por la Paz organizó su encuentro nacional en Bucaramanga y buscó involucrar a varios sectores de las iglesias, la oposición al proceso de paz era palpable en Santander. Por eso, algunos actores de la región se sumaron para organizar una acción colectiva que ayudara

21. Para una discusión detallada de una pedagogía emocional de paz ver mi artículo en *Comparative Education* (Gómez-Suárez, 2017).

a desmontar el negativismo instalado en sectores de la sociedad santandereana gracias al triunfo del No y para crear nuevas narrativas que ayudaran a contar la historia de la construcción de paz²².

En Barrancabermeja, los dolores heredados de la guerra, que en muchos casos no han sido reconocidos por el Estado y la sociedad, contribuyeron al sentimiento de rabia, que una madre que perdió a su hijo en la guerra me compartió: «yo voté por el No porque mi hijo ofrendó su vida por el Estado y no voy a permitir que sus victimarios no paguen cárcel»²³. El impacto de la violencia en esta ciudad ha sembrado una profunda desconfianza, no solo por parte de las víctimas individuales, sino también por parte de los movimientos sociales. Activistas de organizaciones sociales consideraban, un año después de la firma del acuerdo de paz, que este no resolvía los dos problemas estructurales: (a) la tenencia de la tierra asociada con la agroindustria y (b) las economías criminales controladas por el paramilitarismo²⁴. Sin embargo, veían la implementación del acuerdo final como una oportunidad para no volver a la guerra. Por consiguiente, consideraban que era necesaria una estrategia pedagógica para desmontar el marco de referencia emocional anti-paz y movilizar a la sociedad para aprovechar el acuerdo de paz y realizar transformaciones estructurales. Desde mi experiencia en Rodeemos el Diálogo es posible afirmar que una pedagogía emocional puede ser fructífera si se centra en un diálogo afectivo. Por ejemplo, en el recorrido al aeropuerto de Barrancabermeja un taxista después de empezar su conversación con la frase «Colombia no tiene arreglo» e intercambiar reflexiones sobre su frustración con los políticos concluyó: «quizá vale la pena votar por aquellos que han defendido la negociación»²⁵.

La ambivalencia que salta a la vista en Santander cuando se compara Bucaramanga con Barrancabermeja hace evidente, al igual que en los otros departamentos, la coexistencia de marcos de referencia

22. Participación en proyecto «1,2, 3... contemos una nueva historia». Nodo Andina Oriental. Bucaramanga, 2 y 3 octubre del 2017.

23. Comunicación personal, 27 de noviembre del 2016.

24. Comunicación personal, Cátedra Ciro Angarita, Defensoría del Pueblo, 2 noviembre del 2017.

25. Comunicación personal, 2 de noviembre del 2017.

emocional antipaz y propaz. Mientras el miedo predomina en el marco de referencia emocional antipaz, el cual se activa a través del componente sacralidad/degradación promovido por el dispositivo retórico ideología de género, la esperanza predomina en el marco de referencia emocional propaz, lo cual permite balancear la activación de los componentes justicia/engaño y cuidado/daño.

Norte de Santander

En Norte de Santander hay un marcado contraste en Catatumbo y el resto de los municipios donde triunfó el No. El 63,92 % de los nortesantandereanos votaron por el No, mientras que el 36,07 % votaron por el Sí. En El Tarra el 91,51 % de las personas votaron por el Sí, mientras que el 8,48 % lo hicieron por el No. En Cúcuta el 65,36 % votaron por el No y el 34,63 % votaron por el Sí. En Cúcuta la abstención alcanzó el 54,73 %, en El Tarra el 71,15 %, muy por encima de la media departamental que fue del 59,30 % (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016*).

La profunda diferencia entre el norte y el sur de Norte de Santander es la expresión de la división que ha dejado el conflicto armado. En Cúcuta el miedo a que el castro-chavismo se instale en Colombia está directamente ligado con la llegada de venezolanos a la ciudad. En visitas a la capital nortesantandereana dos taxistas me dijeron que ellos votaron por el No porque no querían que en Colombia se instalara el castro-chavismo que estaba destruyendo a Venezuela. En el imaginario de estos habitantes de Cúcuta, la votación masiva por el Sí en El Tarra estaba relacionada con la intimidación de las armas. Por consiguiente, según ellos había que votar «por el que diga Uribe» para evitar que las FARC gobernarán el país²⁶. En este caso el marco de referencia emocional antipaz se basa en la activación del componente autoridad/subversión de la matriz moral.

La preeminencia del marco de referencia emocional antipaz en los sectores no organizados de la sociedad civil, contrasta con las posiciones expresadas por sectores sociales y académicos en el departamento. Por ejemplo, jóvenes propaz expresaban la importancia que

26. Comunicación personal, 18 de octubre y 24 de noviembre de 2017.

había tenido el acuerdo de paz en la generación de dinámicas que habían ayudado a fortalecer el tejido social entre organizaciones de base en el Catatumbo. Sin embargo, mostraban su preocupación por la presencia de grupos armados cuyas amenazas les habían obligado a salir del territorio y reasentarse en Cúcuta para continuar con la construcción de paz²⁷. La resiliencia de procesos organizativos en las zonas rurales se basa en esfuerzos por mantener una presencia activa, y esto quizá explica los resultados en el plebiscito. Por ejemplo, en El Tarra movimientos sociales organizaron charlas con invitados académicos para hablar sobre el proceso de paz desde una perspectiva comparada²⁸. Las conversaciones con líderes de procesos sociales en el Catatumbo evidencian que el nivel de formación de sectores campesinos es muy superior a la formación de sectores urbanos. Para el caso de Norte de Santander, el individualismo y la banalización de la política son terreno fértil para el marco de referencia emocional antipaz, mientras que la organización y la formación política son pilares del marco de referencia emocional propaz. La interpretación simplista de los procesos sociales se fundamenta en la estigmatización que se alimenta del miedo a perder la libertad, así se activa la matriz moral consolidando el marco de referencia emocional antipaz. La lucha por transformaciones sociales para construir justicia social es, por otra parte, la razón que activa la matriz moral dando forma al marco de referencia emocional propaz. Mientras que el primero se basa en el olvido de los problemas estructurales y promueve una simpatía acrítica con los dirigentes de la patria, el segundo promueve antipatía por el establecimiento y simpatía por aquellos que han resistido a los atropellos de los poderosos. La indiferencia por el sentir de quienes comparten el marco de referencia emocional contrario es quizá la marca indeleble de la polarización nacional.

Como se ha visto a lo largo de esta parte, en Bogotá y los cinco departamentos seleccionados han existido visiones encontradas frente al proceso de paz que terminaron reafirmando dos marcos de referencia emocional distintos que aún persisten. Los marcos de referencia emocional de los individuos se nutren de dispositivos retóricos que activan

27. Comunicación personal, 25 de noviembre de 2017.

28. Comunicación personal, 19 de marzo de 2016.

la matriz moral. Mientras que el escepticismo de las organizaciones sociales y la academia se asociaba con la espinosa implementación del acuerdo de paz, pero era superada por la esperanza de terminar la guerra; la rabia de los individuos se asociaba con las prebendas entregadas a las FARC, que implicaban precisamente el cumplimiento del acuerdo de paz, por tanto, cada avance era visto como una evidencia más del daño, el engaño y la degradación de la sociedad colombiana a causa de la paz de Santos. En parte sobre esta rabia, el candidato del Centro Democrático aseguró su triunfo en las elecciones presidenciales de 2018, y de esta manera se reafirmó el predominio del marco de referencia emocional antipaz sobre el propaz. La siguiente y última parte realiza un balance sobre la existencia del marco de referencia emocional antipaz y esboza algunos retos para la consolidación del marco de referencia emocional propaz en clave de los contextos electorales venideros.

5.3. Conclusión: ¿Cómo consolidar un marco de referencia emocional propaz?

La parte anterior delinea el profundo escepticismo que subyace entre quienes votaron por el Sí y quienes votaron por el No. Entre quienes votaron por el No es posible observar que la interpretación de la realidad se hace a través del marco de referencia emocional antipaz que heredaron del plebiscito. Para estos colombianos no hay diferencia entre las FARC (la guerrilla en armas) y la FARC (el partido político legal, reconocido por el Consejo Nacional Electoral). Su rabia está dirigida a las FARC; su decepción, al Gobierno traidor Santos; su miedo se ha relacionado con la posibilidad de que Colombia se convierta en la próxima Venezuela; y su indignación gira alrededor de los beneficios que reciben las FARC, en comparación con la dura situación que viven los colombianos de bien.

Los dispositivos retóricos que utilizaron durante el contexto electoral (enero a junio del 2018), a través de los cuales construyeron la argumentación racional para oponerse a la implementación del acuerdo y hacer proselitismo político, fueron en esencia los mismos que se

describen en la primera parte de este artículo: castro-chavismo, paz sin impunidad, Santos entrega Colombia a las FARC. La repetición de estos dispositivos activó sus intuiciones morales y los ubicó en una comunidad tribal moral que tiene como referente al presidente (eterno) Álvaro Uribe y como amenaza a un Otro (hiperreal) que causa daño y oprime, engaña y traiciona, y por tanto subvierte el orden natural, alimentando una peligrosa degradación social. En este contexto, surgieron nuevos dispositivos que reafirmaban la comunidad tribal moral, por ejemplo: yo voto por el que diga Uribe. Para este sector de la sociedad colombiana, las cifras que mostraban los beneficios de la paz eran estrategias de manipulación que escondían la realidad; la verificación de la comunidad internacional era despreciada porque la violencia continuaba en varios territorios. Aún después de la elección del presidente Duque, las FARC siguen encarnando la profunda desconfianza en el otro, entre quienes se vanaglorian de repetir que el vivo vive del bobo. Lo preocupante es que estos dispositivos retóricos, que alimentan el marco de referencia emocional antipaz en sectores urbanos alejados de la guerra, se expresan en violencia directa en los territorios de Colombia, como lo han denunciado informes sobre los asesinatos de líderes sociales (*Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular, Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz & Fundación Heinrich Boll, 2018*), y perpetúa la solución violenta del conflicto armado, que con la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) (*Vargas Velásquez, 2018*) y las disidencias de las FARC parece prolongarse indefinidamente (*Casey & Rios Escobar, 2018*).

Desmontar el marco de referencia emocional antipaz es posible. El diálogo afectivo es la mejor herramienta para hacerlo. La importancia de crear nuevas narrativas y nuevos dispositivos retóricos fue reconocida por algunos líderes sociales y funcionarios del Estado, quienes durante el último año de la administración Santos desarrollaron proyectos innovadores de transformación cultural (*Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018*). El trabajo conjunto que se hizo en varias regiones de Colombia sembró las semillas para consolidar el marco de referencia emocional propaz. La participación de activistas, pedagogos, artistas, jóvenes y líderes sociales fue fundamental en la

construcción de una narrativa que busca reemplazar el no dar papaya por En Vos Confío²⁹, para así superar la desconfianza heredada de generación en generación y sobre la que se asienta el marco de referencia emocional antipaz. Sin embargo, la tormentosa implementación del acuerdo de paz en el Congreso, el escalamiento de la violencia política en las regiones debido al fortalecimiento de grupos armados ilegales y la ambivalencia de diversas instituciones y funcionarios del Estado frente a la necesidad de hacer transformaciones estructurales llenó de escepticismo a sectores de la sociedad civil. En este contexto no ha sido fácil alimentar la esperanza, la solidaridad, la empatía, la compasión y la ecuanimidad. La rabia frente a la renegociación del acuerdo, el miedo a que se repita la historia de la UP, la indignación con la incompetencia estatal y la decepción que genera la falta de voluntad política continúan inmovilizando a las fuerzas sociales, que deberían ser las protagonistas del posconflicto. Con esto no pretendo minimizar la importancia de iniciativas innovadoras que continúan apostándole a la paz y que se han expresado en las urnas durante la primera y segunda vuelta presidencial, así como en la consulta anticorrupción, con una alta votación³⁰; pero sí sugerir que serían más poderosas si logran condensar unos dispositivos retóricos incluyentes —de fácil recordación, como paz territorial— que no nieguen la fortaleza de la diversidad, sino que construyan sobre ella, y se tomen la reconciliación en serio.

Dichos dispositivos podrían activar la matriz moral, que como hemos visto en la segunda parte de este artículo subyace al marco de referencia emocional propaz, reemplazando las emociones que ha instalado el marco de referencia emocional antipaz. Primero, en el

29. El proyecto de transformación de narrativas que desembocó en una apuesta comunicativa de carácter nacional y multisectorial fue impulsado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y financiada por la comunidad internacional (Canadá, Reino Unido, Suiza, y USAID). A septiembre de 2018, la apuesta continúa dependiendo de las voluntades de diferentes actores en los territorios. Las piezas comunicativas se pueden encontrar en el siguiente link: <https://drive.google.com/open?id=1W9lbPTbjuiu8QjWNReaxvbqWFVtBPymv> (21 septiembre del 2018).

30. En la primera vuelta presidencial los candidatos que defendían la implementación del acuerdo final (Gustavo Petro, Sergio Fajardo y Humberto de la Calle) obtuvieron el 50,87 % de los votos. En la segunda vuelta presidencial Petro logró 8.034.189 votos. Mientras que en la consulta anticorrupción más de 11.660.000 personas votaron Sí a las 7 preguntas.

componente cuidado/daño podrían cambiar el miedo a la entrega del país a las FARC, por la esperanza de solucionar el problema de la tierra. Segundo, en el componente libertad/opresión podrían reemplazar el miedo al castro-chavismo, por la ilusión de fortalecer la democracia. Tercero, en el componente justicia/engaño podrían cambiar la rabia por la impunidad para las FARC, por empatía para que las víctimas satisfagan sus derechos a través de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Cuarto, en el componente lealtad/traición podrían reemplazar la decepción frente a la implementación, por la ecuanimidad para valorar los avances importantes reconocidos por la comunidad internacional. Quinto, en el componente autoridad/subversión podrían intercambiar la indignación por la reincorporación de las FARC, por la solidaridad para lograr que los excombatientes sean parte activa de la sociedad colombiana. Sexto, en el componente sacralidad/degradación podrían cambiar la decepción relacionada con la paz de Santos, por la pasión de ser parte de un proyecto de país que construye sobre procesos históricos de largo plazo la posibilidad de un futuro sin guerra.

Finalmente, incluir a la FARC en las discusiones sobre el futuro del país, dos años después del plebiscito por la paz, debe ir más allá de la posición tímida de defender el acuerdo final, pero no querer ser asociado con ellas. En este momento es necesario pensar que un proyecto de país donde quepan todos los colombianos pasa por involucrar a los exguerrilleros, no como beneficiarios sino como actores políticos, sociales y económicos. Reconocer su papel en el futuro del país no solo ayudará a desmontar el miedo, sino que afianzará su compromiso con contribuir a la sanación de las heridas del pasado y a la reconstrucción de los proyectos de vida de los sectores afectados por la guerra. Esto permitiría desmontar el marco de referencia emocional antipaz y consolidar un marco de referencia emocional propaz. Involucrar a la sociedad es el gran reto y al mismo tiempo la gran oportunidad para que Colombia resuelva la disociación que a lo largo de su historia la ha condenado a altos niveles de violencia. La vergüenza por ese pasado y el orgullo de construir un mejor futuro deberían convertirse en los motores para superar en las elecciones de 2019 y 2022 el impase emocional heredado después del triunfo del No en el plebiscito.

Referencias

- Aguirre Fernández, R. (2017a, noviembre 30). Por un voto, el congreso hunde las 16 circunscripciones de paz. *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/el-congreso-hundio-la-creacion-de-las-circunscripciones-de-paz-YE7789274>
- Aguirre Fernández, R. (2017b, agosto 24). Uribe debatió con universitarios durante foro en Manizales. *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/alvaro-uribe-velez-discutio-con-estudiantes-de-manizales-XF7171220>
- Burnyeat, G. (2017, septiembre 1). «Rupture» and the State: The «Radical Narrative» of the Peace Community of San José de Apartadó, Colombia. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*(29), 17 - 40. doi:10.7440/antipoda29.2017.0
- Burnyeat, G., & Gómez-Suárez, A. (2017, agosto). *Comunidades e instituciones religiosas en Colombia: ¿Apoyando o torpedeando la paz?* [Reflexiones para quienes trabajan con o en comunidades e instituciones religiosas sobre su papel en la construcción de paz]. Bogotá D.c: Rodeemos El Diálogo. Obtenido de <https://rodeemosdialogo.files.wordpress.com/2017/09/cuaderno-de-red-espac3b1ol.pdf>
- Casey, N., & Ríos Escobar, F. (2018, septiembre 10). El regreso a las armas de los exguerrilleros de las FARC. *The New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2018/09/18/farc-acuerdos-de-paz-rearme/>
- Colprensa & El País. (2013, mayo 23). Alcaldía de Medellín pondrá controles a vallas políticas que han causado polémica. *El País*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/colombia/alcaldia-de-medellin-pondra-controles-a-vallas-politicas-que-han-causado-polemica.html>
- Congreso de la República de Colombia. (2017, noviembre 14). *Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones*. [Acto Legislativo N° 1 de 2017]. Comunicado N° 55 Corte Constitucional de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Conversaciones Pendientes. (s.f.). Videos [Canal de Youtube]. Manizalez, Caldas, Colombia. Obtenido de <https://www.youtube.com/channel/UC-kX8-JzHOuZYzk5Djp1R6Dg/videos>
- Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular, Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz & Fundación Heinrich Boll. (2018). Informe especial de Derechos

- Humanos: Situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las FARC- EP y sus familiares. Bogotá D.C.: Fundación Heinrich Boll. Obtenido de https://co.boell.org/sites/default/files/20180629_ideas_verdes_8_web.ok_.pdf
- De Zubiria, J. (2016, junio 10). El triunfo del NO y el fracaso de la educación colombiana. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/educacion/articulo/implicaciones-del-no/497863>
- Duzán, M. J. (2018). *Santos. Paradojas de la paz y del poder*. Bogotá D.C., Colombia: Debate.
- Fundación Paz y Reconciliación & Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (2017). *Terminó la guerra, el posconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz* (Primera ed.). (L. V. Agudelo, & et. al, Edits.) Bogotá D.C., Colombia: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO & Fundación Paz y Reconciliación. Obtenido de <https://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2017/11/TERMINO-LA-GUERRA-EL-POSTCONFLICTO-ESTA-EN-RIESGO-2.pdf>
- García Sánchez, M. (2016, octubre 18). Sobre la baja participación electoral de Colombia. *Revista Semana*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/articulo/miguel-garcia-sanchez-sobre-la-baja-participacion-electoral-de-colombia/499388>
- García Villegas, M. (2017). *El Orden de la Libertad*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez-Suárez, A. (2010). U.S.-Colombian Relations in the 1980s: Political Violence and the Onset of the U.P. Genocide. En M. Esparza, H. Huttenbach, & D. Feierstein (Edits.), *State Violence and Genocide in Latin America: The Cold War Years* (Primera ed., págs. 152 - 167). London, USA: Routledge - Taylor & Francis Group.
- Gómez-Suárez, A. (2015). *Genocide, Geopolitics and Transnational Networks - Contextualising the destruction of the Unión Patrótica in Colombia* (ed.). Abingdon, Oxfordshire, United Kingdom: Routledge - Taylor & Francis Group. doi:10.4324/9781315765020
- Gómez-Suárez, A. (2016). *El triunfo del no: la paradoja emocional detrás del plebiscito*. Bogotá D.C.: Ícono.
- Gómez-Suárez, A. (2017, junio 9). *Peace Process Pedagogy: lessons from the no-vote victory in the Colombian peace referendum*. *Comparative Education*, 53(III), 462-482. doi:10.1080/03050068.2017.1334425
- González, F. E., Bolívar, I. J., & Vásquez, T. (2004). *Violencia Política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá D.C., Colombia: CINEP.

- Guarín, R. (2012). *Paz Justa: En contra de la impunidad y a favor de las víctimas, la justicia y la paz*. Bogotá D.C., Colombia: Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion* (ed.). London, United Kingdom: Penguin Random House.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el Estado efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. University of Notre Dame, Keough School of Global Affairs. South Bend: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Obtenido de https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). Segundo Informe sobre el Estado efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (diciembre de 2016 - mayo de 2018). University of Notre Dame, Keough School of Global Affairs. South Bend: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Obtenido de https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- Las Dos Orillas. (2018, septiembre 17). Censura de la oficina del Alto Comisionado de Paz a entrevista de Pastor Alape. *Las2Orillas*. Obtenido de <https://www.las2orillas.co/censura-del-alto-comisionado-de-paz-entrevista-de-pastor-alape/>
- Maturana, H. (1992). *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*. Santiago de Chile, Chile: Centro de Educación del Desarrollo (CEO) Ediciones Pedagógicas Chilenas S.A.
- Monsalve, P. A. (2016, abril 2). Así fue la masiva marcha del uribismo en todo el país. Imágenes: Marcha del 2 de abril: así se mueve en todo el país. *Semana*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/galeria/marcha-del-2-de-abril-asi-se-mueve-en-todo-el-pais/467667>
- Ó Tuathail, G. (1992). Foreign Policy and the Hyperreal: The Reagan Administration and the Scripting of 'South Africa'. En T. J. Barnes, & J. S. Duncan (Edits.), *Writing Worlds : Discourse, Text and Metaphor in the Representation of Landscape* (ed)., págs. 156 - 174). London, United Kingdom: Routledge - Taylor & Francis Group.
- Ó Tuathail, G. (1996). *Critical Geopolitics: the politics of writing global space*. Minneapolis, Minnesota, USA: University of Minnesota Press.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016, noviembre 24). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República. Obtenido de Oficina del Alto

Capítulo 6

Capítulo 6.

La derrota del Sí y la salvación de los acuerdos de paz con las FARC: una perspectiva comunicacional y de cultura política¹

Fabio López de la Roche²

Ya se cumplieron tres años del plebiscito del 2 de octubre de 2016, por esto es importante desarrollar nuevos esfuerzos analíticos que ayuden a construir narrativas y explicaciones argumentativas, complejas y menos ideológicas sobre lo ocurrido en esa consulta a los ciudadanos alrededor de su apoyo o desaprobación de los acuerdos de paz con las FARC.

La polarización de la sociedad colombiana alrededor de la paz con esa organización y del enfrentamiento entre santismo y uribismo, la herencia de agravios, odio y desconfianza legada por 50 años de

1. Este artículo es un producto de la investigación «Medios de comunicación y proceso de paz con las FARC», que el autor desarrolló en el IEPRI de la Universidad Nacional, entre comienzos de 2013 y 2017, en diálogo permanente con las negociaciones de paz del Gobierno Santos y las FARC en La Habana. Una versión previa, sin la documentación fotográfica que incluyo en el presente texto, sin el apartado 6.3, donde desarrollo el análisis de la movilización estudiantil y ciudadana en defensa del proceso de paz y recapitulo el proceso de renegociación de los acuerdos de paz entre los compromisarios del Gobierno Santos y los compromisarios del No, y sin las «Consideraciones finales» sobre la situación del proceso de paz a primer semestre de 2019, bajo el Gobierno de Iván Duque, fue publicada en López, Fabio y Edwin Guzmán (2018). Véase: (López de la Roche, 2018a).

2. Historiador. PhD en Lenguas y Literaturas Hispanoamericanas de la Universidad de Pittsburgh. Analista cultural y de medios de comunicación. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá, en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI. Coordinador del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía de la Universidad Nacional de Colombia. Fue director del IEPRI entre octubre de 2014 y octubre de 2018.

conflicto armado interno, los climas de opinión y de sentimientos generados por la propaganda durante los años del conflicto, dificultaron enormemente durante el segundo Gobierno Santos (2014-2018) una comprensión equilibrada por parte de la sociedad del proceso de paz y de los acuerdos que se fueron logrando a medida que avanzaban los diálogos y el proceso de negociación con las FARC en La Habana.

El proceso de paz con las FARC constituyó un proceso complejo y difícil de negociación, conducido con mucha seriedad y con conocimiento del tema por parte del expresidente Juan Manuel Santos, quien demostró ser un gran estratega en el logro de la paz con una guerrilla militarmente dura y muy ortodoxa desde el punto de vista de su radicalismo político-ideológico, con la cual no se veía fácil un proceso de negociación y mucho menos de logro de la paz.

El apoyo de la comunidad internacional fue clave para su éxito: el de Cuba como país anfitrión de las conversaciones y como garante de los acuerdos, conjuntamente con Noruega, así como el respaldo de Venezuela y Chile como países de apoyo.

Para avanzar en el proceso de diálogo, se estudiaron las experiencias de paz de Sudáfrica, Guatemala, Salvador e Irlanda, entre otras, y se vincularon asesores nacionales e internacionales altamente competentes en temas de negociación de conflictos, derecho internacional humanitario, justicia transicional, así como en tierras y reforma rural³.

La vinculación de la Organización de Naciones Unidas ONU fue muy valiosa para organizar los procesos de participación de líderes sociales de diferentes regiones del país (indígenas, campesinos,

3. Algunos de los asesores internacionales que aportaron a la concepción y a la metodología de la negociación de paz del Gobierno Santos con las FARC fueron Doug Cassell, experto estadounidense en derecho internacional humanitario, participante en la negociación de paz de El Salvador; Shlomo Ben Ami, excanciller israelí, encargado de las negociaciones con los palestinos en el 2000; Dudley Ankersen, doctor en Historia de la Universidad de Cambridge; Joaquín Villalobos, excomandante del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN; Jonathan Powell, jefe negociador del primer ministro Tony Blair, clave para el logro del acuerdo del Viernes Negro que acabó con la guerra en Irlanda del Norte; y Bill Ury, profesor de Harvard, experto en negociación. Sobre esta participación de los expertos internacionales, como también de los juristas y expertos colombianos, véase: De la Calle (2019), en especial, las páginas: 41, 58, 60-61, 115, 116, 237-238. También los capítulos 5 «Fase secreta» y 6 «La entrada de Leyva», en María Jimena Duzán, Santos. *Paradojas de la paz y del poder*, 2018.

afrocolombianos, colonos, pequeños y medianos empresarios), en la discusión de cada uno de los puntos de la agenda de La Habana, con el fin de «instalar» en distintos grupos sociales y en diferentes regiones los temas de la negociación y de recoger insumos y propuestas de parte de la sociedad civil. Ese trabajo lo llevó a cabo Naciones Unidas conjuntamente con el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia. Estas dos instituciones organizaron también reuniones de trabajo en diferentes regiones con una amplia diversidad de víctimas del conflicto armado interno, con miras a la elaboración de propuestas para la mesa de diálogos de La Habana.

Uno de los aspectos más importantes de la negociación de paz de La Habana es la atención que prestó a las demandas de reparación de las víctimas. Aunque dada la complejidad del conflicto colombiano y las tensiones derivadas de la polarización política interna entre uribismo y santismo, no todos los grupos de víctimas se sintieron siempre representados en la mesa de negociación, hubo un esfuerzo importante de parte de la ONU, la Iglesia católica y la Universidad Nacional de Colombia, para garantizar una representación plural y equitativa de las distintas víctimas⁴.

La vinculación de generales y altos oficiales en servicio activo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, por primera vez en la historia de los procesos de paz llevados a cabo en Colombia, así como la construcción de una mesa de enlace del proceso de paz de La Habana con estas instituciones, fueron también claves para el avance de las negociaciones en los temas de fin del conflicto, desarme, seguridad y reincorporación de los guerrilleros a la vida civil⁵.

4. Una concepción democrática de la cuestión de las víctimas y de la construcción de memorias de la crisis humanitaria debe tener presente la necesidad de funcionar con una visión de memoria abierta al reconocimiento de nuevos grupos o categorías de víctimas que por diferentes razones no fueron consideradas desde la perspectiva oficial o gubernamental (*Castaño Zapata, Jurado Castaño, & Ruiz Romero, 2018*).

5. Sobre las interacciones, tensiones y aproximaciones en la mesa de negociación, entre los militares en servicio activo y los comandantes de las FARC, responsables de la discusión y de los acuerdos sobre temas militares, puede consultarse el capítulo «Los generales en su laberinto» (*De la Calle, 2019*); el capítulo «Las batallas finales por la paz» (*Gómez Giraldo, 2016*); como también el capítulo 8 «Los códigos de honor de la guerra», el 15 «La noche de los generales» y el 16 «Los generales del fin de la guerra» (*Duzán, 2018*).

Los acuerdos de paz de La Habana fueron también pensados como acuerdos para democratizar y modernizar la sociedad. Seis puntos fueron pactados en la agenda para la terminación del conflicto: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas (incluyendo el componente de justicia transicional) y refrendación e implementación de lo pactado.

En cuanto a la participación política, se trataba de lograr la conversión de las FARC en un partido político. En cuanto a la reforma rural integral se intentaba avanzar en la recuperación del campo colombiano, totalmente descuidado durante el último medio siglo por los grupos dirigentes. Se intentaba su modernización a través de la titulación del 50 % de las propiedades rurales que hoy no tienen escrituras de propiedad ni pagan impuestos; de la entrega de tierras a los desplazados por el conflicto armado; de la construcción de vías terciarias para poder llevar los productos de las regiones campesinas a los centros urbanos; y de promover avances en salud y educación rural. La mera enunciación de estas tareas históricas eminentemente democráticas y modernizadoras, aplazadas durante muchos años por muchos gobiernos, que no tenían nada de socialistas, constituyó una de las mayores fuentes de tensión del campo democrático que apoyaba el proceso de paz, con las fuerzas políticas de la derecha que se oponían radicalmente a los acuerdos de La Habana⁶.

Una parte clave de los acuerdos de La Habana tuvo que ver con la creación de instituciones para avanzar en una justicia transicional tales como la Jurisdicción Especial de Paz, JEP, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad CV, y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (se calculan entre 60.000 y 80.000 desaparecidos). Como ha ocurrido en muchas sociedades que han vivido procesos de transición política de dictaduras o regímenes autoritarios a democracias (en nuestro caso, una transición de un conflicto armado

6. En honor a la verdad, hay que decir que el propio expresidente Juan Manuel Santos y las fuerzas políticas que lo acompañaban, luego de la firma de los acuerdos definitivos del Teatro Colón del 24 de noviembre de 2016, tuvieron muchas fallas y omisiones en el manejo de los procesos de implementación política, jurídica y administrativa de los mismos. Hasta qué punto esa vocación reformista y democratizante era sólida y viable, es algo que hay que evaluar también hoy retrospectivamente, más allá de la consideración del papel jugado por las fuerzas políticas opositoras de la derecha uribista.

interno prolongado y degradado a un proceso de paz y de reconciliación nacional), los temas de la verdad y de la memoria de las violaciones a los derechos humanos, así como de las responsabilidades en ellas de distintos grupos sociales y actores armados institucionales y extrainstitucionales, constituyen asuntos que producen fuertes tensiones sociales, institucionales, políticas y discursivas.

Como veremos más adelante, distintos factores dificultaron la posibilidad de que los colombianos tuvieran una percepción equilibrada y objetiva de las conversaciones de paz que se desarrollaban en La Habana y de los acuerdos parciales que se iban logrando alrededor de los puntos de la agenda de los diálogos de paz.

Quienes tuvimos la oportunidad de tener cierta cercanía con el proceso de conversaciones que se desarrollaba en La Habana y con los procesos de participación ciudadana frente a los diálogos de paz con las FARC, constatamos permanentemente la precaria o distorsionada información que la sociedad recibía acerca del proceso⁷.

Más allá de las interpretaciones de aquellos sectores de opinión que piensan que el Gobierno Santos desató el mandato popular expresado en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 y que «le puso conejo a los del No»⁸, pero también más allá de ciertas visiones homogéneas acerca de que quienes votaron por el No eran todos «guerreristas» o «enemigos de la paz», tenemos que construir análisis más cuidadosos y argumentados que puedan trascender las visiones unidimensionales, maniqueas y bipolares de lo sucedido ese día.

7. En la elaboración de este análisis sobre el proceso de paz con las FARC y sobre el plebiscito del 2 de octubre de 2016, me baso en el seguimiento sistemático del cubrimiento periodístico y mediático del proceso de paz durante sus más de cinco años de existencia, pero también en el conocimiento cercano del proceso, gracias a mi participación en las mesas de trabajo con líderes sociales de distintas regiones del país, organizadas por la ONU conjuntamente con el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, para la discusión y recepción de aportes ciudadanos alrededor de los puntos del acuerdo de paz con las FARC. Además, en mi participación como moderador de las mesas de trabajo que organizaron también conjuntamente la ONU y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, para escuchar las perspectivas de las víctimas del conflicto armado en Colombia, en Villavicencio, Barrancabermeja, Bogotá, Barranquilla y Cali.

8. En el lenguaje popular colombiano, «ponerle conejo a alguien» es irrespetar un acuerdo expreso o tácito traicionando la palabra empeñada.

Con la llegada de Iván Duque al poder el 7 de agosto de 2018 y transcurridos once meses de su mandato, hay que reconocer que, con la dejación de armas, la reincorporación de las FARC a la vida civil en el primer semestre de 2017 y la salida de Juan Manuel Santos del Gobierno, bajó un poco durante los primeros meses la polarización.

Sin embargo, después de un compás de espera para poder ver hacia dónde se orientaba el nuevo Gobierno, durante el primer semestre de 2019 queda claro para cualquier observador cuidadoso de la política colombiana que, junto a un discurso hacia la comunidad internacional de supuesto respeto a los acuerdos de paz de La Habana, las acciones de política interna del Gobierno Duque se orientan a desconocer la gran mayoría de los compromisos adquiridos en materia de paz y reconciliación. Tal política ha reactivado la polarización entre los partidarios de sacar adelante los acuerdos y aquellos sectores que los desconocen, rechazan la participación política de las FARC e intentan golpear y destruir el sistema integral de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición, acordado en la negociación de La Habana.

Más allá de su pertinencia para la comprensión de la política interna colombiana, de la legitimidad social y política del proceso de paz con las FARC y sus fracturas, el tema del plebiscito del 2 de octubre de 2016 representa también un interés académico y político internacional en el marco de la comparación de procesos electorarios y de consulta a las opiniones públicas, como la elección de Donald Trump el 8 de noviembre de 2016 en los Estados Unidos, la decisión popular sobre el Brexit el 23 de junio de 2016 para decidir la permanencia o retiro del Reino Unido de la Unión Europea, o la elección de Jair Bolsonaro el 29 de octubre de 2018 en Brasil. Sobre la base de distintas historias y de evidentes especificidades en sus culturas políticas pasadas y contemporáneas, todas estas experiencias electorarias tienen que ver con el fenómeno de la «posverdad», los niveles y la calidad de la información que reciben los ciudadanos votantes, el papel de las redes sociales digitales, los *bots* y los influenciadores en la orientación afectiva de los electores, así como con los procesos de construcción de enemigos desde los medios de emisión abierta o de *broadcasting*. No nos detendremos sin embargo en el presente artículo en este tema que tendría que ser objeto de un análisis pormenorizado

sobre la base de una metodología de comparación de estas experiencias eleccionarias.

Intentaré, a continuación, mostrar algunos factores estructurales vinculados a la conformación de la cultura política y otros más coyunturales relacionados con el manejo de la comunicación social del conflicto armado, la negociación con las FARC, los acuerdos logrados en la mesa de La Habana y las campañas a favor o en contra del Sí, que incidieron en el triunfo del No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

6.1. Aspectos estructurales de la cultura política de la comunicación e información masivas en Colombia a comienzos del siglo XXI que incidieron a favor del No

Para comprender lo sucedido el 2 de octubre de 2016 en el plebiscito referendatorio de los acuerdos de paz con las FARC es necesario considerar elementos estructurales relacionados con las transformaciones de la cultura política de los colombianos entre finales del siglo XX y la primera década del XXI.

Tenemos que partir del hecho de que entre 2002 y 2010 el expresidente Uribe Vélez, paralelo a su exitosa política de contención militar de las FARC, elaboró un potente discurso que he denominado «nacionalismo antifariano» (*López de la Roche, 2014, págs. 205-206*), el cual, con el apoyo de los grandes medios masivos de comunicación, convirtió a las FARC en el «enemigo público número uno de los colombianos» (*Colombo, 2011, párr. 16*), por encima de otros victimarios, como los paramilitares, que no obstante sus decenas de espantosas masacres y su estrategia de terror jamás merecieron ninguna campaña sistemática de parte de los medios, ni desde el discurso del poder, para frenar su barbarie contra poblaciones y comunidades de numerosas regiones en su mayoría pobres y excluidas.

El discurso presidencial de Uribe Vélez, amplificado por los medios hegemónicos⁹, estimuló durante esos ocho años una sistemática

9. Los medios dominantes (los canales televisivos privados RCN Televisión y Caracol Televisión y el periódico *El Tiempo*) se plegaron durante el período de Uribe Vélez al discurso

«pedagogía del odio» hacia las FARC. También es cierto que estas, con sus destrucciones de pueblos usando cilindros-bombas, sus prácticas de secuestro y extorsión y sus justificaciones absurdas del secuestro de seres humanos para cobrar un supuesto «impuesto social», habían ya abonado el terreno para que el discurso presidencial uribista las convirtiera en «el monstruo mayor» de la sociedad colombiana (*López de la Roche, 2014*).

Algo que tiene mucha importancia para construir hoy una propuesta equilibrada y democrática de la verdad y las memorias de la violencia y la crisis humanitaria en Colombia es que los años de Uribe Vélez en el poder nos legaron también, sobre la base de la imposición de esa narrativa hegemónica de «nacionalismo antifariano», una estructura inequitativa de visibilidad de las víctimas que privilegió a las de las FARC por encima de otras víctimas, y a este grupo subversivo por encima de otros victimarios del conflicto colombiano.

Hay que observar también que como resultado de los ocho años de Gobierno de Uribe Vélez y de discurso antifariano pero también de un discurso presidencial sistemático contra la izquierda legal y civilista (el entonces expresidente no perdía oportunidad para afirmar públicamente que Gustavo Petro y León Valencia eran «guerrilleros vestidos de civil»), las ONG (Uribe llegó a llamarlas «traficantes de los derechos humanos»), y contra los defensores de derechos humanos y periodistas críticos u opositores al Gobierno como Daniel Coronell, la sociedad colombiana salió profundamente rechazada en sus afectos y en cuanto a los argumentos explicativos de su ingobernabilidad y su crisis humanitaria (*López de la Roche, 2014*).

De otro lado, es cierto que como presidente de la República Uribe Vélez cumplió con su promesa de campaña de combatir decididamente y arrinconar a la guerrilla de las FARC, lo cual le confirió una

de un presidente populista y popular y le cubrieron la espalda en términos informativos y simbólicos frente a todos los escándalos en que se vieron envueltos su administración, sus ministros y sus altos funcionarios (*López de la Roche, 2014*). En televisión, Noticias Uno, informativo dirigido por Daniel Coronell, aunque en términos de audiencias difícilmente podía competir con los canales privados pues por esos años el Canal 1 acusaba problemas de cobertura tecnológica y territorial, así como de unidad y coherencia en cuanto a su parrilla de programación, de todas formas, representaba una importante voz opositora al Gobierno Uribe.

indiscutible autoridad ante su electorado, en un país donde los políticos y candidatos presidenciales casi nunca cumplen con la palabra empeñada ante sus electores.

Pero la realidad es que Uribe Vélez hizo un uso perverso de esa autoridad conseguida en la lucha militar contra las FARC, para dividir de manera maniquea al país en profarianos y antifarianos, amigos y enemigos de su Gobierno, y para estigmatizar, armar montajes judiciales y perseguir a magistrados como Iván Velásquez, que investigaron las conexiones de políticos uribistas con el paramilitarismo, así como a periodistas y políticos opositores.

Imbuidos del odio hacia las FARC —ya fuera porque ese «nacionalismo antifariano» expresaba sus resentimientos como víctimas de los delitos y abusos de la guerrilla o bien porque ese discurso apoyado por los medios dominantes lograba persuadirlos, así no hubieran sido víctimas de las FARC ni del conflicto armado—, millones de colombianos se volvieron aliados incondicionales del expresidente Uribe.

Esta herencia del uribismo ha constituido y constituye hoy un poderoso obstáculo subjetivo para la comprensión y la aceptación social de la negociación de paz con la organización liderada por Timochenko.

Adicionalmente, podríamos observar que, de manera similar a como ocurrió en el Perú con Fujimori, el líder carismático exitoso en la lucha contra la subversión guerrillera termina sacralizado y convertido en una especie de dios o de mesías por parte de sus seguidores, que le profesan una admiración y una entrega incondicional, propia de creyentes, que en términos político-electorales se expresa además en un electorado cautivo.

La puesta en escena del propio expresidente Uribe como una especie de padre autoritario y protector se corresponde también con una arraigada cultura católico-conservadora y con la creciente presencia de un tradicionalismo religioso de fuerte cuño moralista, ligado a los nuevos grupos cristianos, fenómenos que persisten o aparecen como una especie de fuerza telúrica, debajo de un barniz muy frágil de aparente modernidad de la sociedad colombiana.

Planteado este primer aspecto estructural de la herencia de cultura política legada por el uribismo en el poder, hay que reconocer también que el primer Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) va

a replantear de manera importante el «régimen comunicativo» (*Brunner, 1988*) heredado del uribismo (altamente ideológico, patriarcal, monológico, hacendario, confrontacional, polarizante), a favor de un tono más liberal, tolerante y pluralista (reconocimiento del conflicto armado, reconocimiento de las víctimas, respeto a las altas cortes, relaciones más pragmáticas y menos ideológicas con los vecinos Ecuador y Venezuela). Este viraje en la comunicación de Santos, que había triunfado con el respaldo del electorado uribista, más hacia el centro y con indudables distancias frente al discurso de la «seguridad democrática» (reconociendo el conflicto armado interno frente a la tesis de Uribe Vélez que lo denominaba de manera ideológica y unilateral «amenaza terrorista»), le va a granjear el calificativo de «traidor» de parte del ala más ferviente y religiosa de dicho electorado.

Otro aspecto estructural, incidente también en las percepciones sociales frente al plebiscito del 2 de octubre de 2016, justamente desde allí, desde la estructura comunicativa y el deterioro de la confianza que nos deja como herencia un conflicto armado interno prolongado como el colombiano, tiene que ver con el hecho de que «la guerra deshumaniza» y por eso mismo, los procesos de construcción de paz tienen que «rehumanizar las relaciones sociales» (*Lederach, s.f.*)¹⁰.

En cuanto a la información y la comunicación masiva, los estudiosos del papel de los medios en los conflictos armados sabemos claramente que los ciclos de guerra, en los que la propaganda se vuelve la modalidad dominante en la comunicación, convierten al guerrillero en «enemigo» y lo deshumanizan. Mientras tanto, los ciclos de diálogos de paz le devuelven la palabra y la imagen, y parcialmente también su humanidad: lo convierten de «enemigo irreconciliable» a «contradictor» e interlocutor válido para la búsqueda de un acuerdo que haga posible la reconciliación. Lo hacen «menos monstruo» y «más ser humano».

Este cambio en el tratamiento mediático y periodístico del interlocutor guerrillero durante el proceso de paz con las FARC en La Habana ocurrió, como lo veremos a continuación, casi a los tres años

10. El profesor John Paul Lederach, del Kroc Institute de la Universidad de Notre Dame, es experto en mediación, resolución de conflictos y construcción de paz, y asesoró las conversaciones de paz del Gobierno Santos con las FARC.

de haber comenzado los diálogos de paz con esta organización. No obstante, los cambios introducidos en el «régimen comunicativo» heredado de los dos períodos de Gobierno de Uribe Vélez, el discurso del expresidente Santos mantuvo su tono descalificador de la insurgencia como «narcoterroristas» o «bandidos» más o menos hasta comienzos de 2015. Es decir, desde el inicio informal de los diálogos en 2011, su inicio formal a finales de 2012 y hasta febrero de 2015, se mantuvo ese discurso antisubversivo, antiterrorista y antibandidos, en boca del ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, para referirse al interlocutor guerrillero en la mesa de diálogos de La Habana (*López de la Roche, 2015*). Que la guerra deshumaniza lo comprobamos con el hecho de que Pinzón llegó incluso a usar la expresión «ratas humanas», para referirse al ELN, luego de un atentado cometido por esta organización.

El discurso gubernamental de Santos va a mantener durante esos años la comunicación en dos canales que también había caracterizado al discurso del expresidente Pastrana durante la negociación del Caguán, entre 1998 y 2002: un discurso del poder civil que le da legitimidad a la guerrilla como interlocutor político válido para la negociación, y otro del poder militar que simultáneamente la descalifica tildándola de «narcoterrorista» o de «bandidos».

El discurso antiterrorista empieza a cambiar a comienzos de 2015. En los medios de comunicación fue importante, aunque probablemente muy tardía¹¹, la aparición de las FARC como un actor humano y confiable, en una entrevista en directo desde La Habana en el programa Hora 20, de Caracol Radio, y en una de las historias del programa Los Informantes de Caracol TV, dedicada a una columna guerrillera que operaba entre Meta y Caquetá, el 15 de febrero de 2015.

(*López de la Roche, 2015*)

Algunos hechos paralelos relevantes fueron el mandato de la Mesa de Paz para el Sector Defensa, que se dio el 12 de febrero de 2015, por el que Policía y Fuerzas Armadas comenzaron a trabajar con las FARC

11. Reconocemos que esta caracterización puede ser discutida e incluso controvertida, pues alude a procesos complejos de estrategia política y comunicativa del Gobierno en la negociación de paz, y al asunto de los niveles de avance de la construcción de confianza entre las partes en la mesa de negociación.

en los aspectos militares del acuerdo; la salida del ministro Juan Carlos Pinzón el 22 de junio de ese año y el llamado del expresidente Santos a desescalar el lenguaje frente a las FARC en una intervención pública y luego en la entrevista televisiva que le hizo Claudia Gurisatti el 16 de julio de 2015. Todo eso fue parte del contexto en que se produjo un cambio definitivo del discurso gubernamental hacia el interlocutor guerrillero en la mesa de diálogos de La Habana. Ese cambio en el discurso correspondía muy seguramente a avances importantes en la construcción de confianza entre el equipo negociador del Gobierno y el de las FARC.

6.2. Factores coyunturales relacionados con la comunicación «a favor del Sí» o «en contra del Sí» que favorecieron el voto por el No

Más allá de estos aspectos estructurales de la construcción informativa y propagandística del actor armado FARC en los medios masivos y de los discursos presidenciales, claves para la percepción ciudadana de esta organización guerrillera y para la representación social del proceso mismo de las negociaciones de paz con dicha organización, hay que llamar la atención sobre otros problemas más coyunturales de la comunicación del proceso de paz.

De un lado, hay que subrayar la deficiente comunicación presidencial del proceso. Juan Manuel Santos apareció casi siempre como un mal comunicador de la paz, sin carisma, sin capacidad de seducción, de destacar con vehemencia y convicción el sentido civilizatorio del proceso. El presidente de la República en su discurso sobre la paz con las FARC no fue capaz de «venderles» a los colombianos un proyecto creíble de futuro colectivo pacífico, de construir un horizonte deseable de país para el posacuerdo.

La confidencialidad y la discreción que acompañaron los cuatro años largos de los diálogos de La Habana, si bien eran convenientes para el éxito de las conversaciones entre el Gobierno y las FARC, desde el punto de vista de una necesaria comunicación social de la paz resultaban muy problemáticas. El expresidente Santos comprendería

muy tarde algunos de estos problemas de su comunicación del proceso de paz:

Por ser demasiado precavido, [Santos] mantuvo las negociaciones fuera de la órbita de los medios con la premisa de que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Si bien esa divisa les permitió avanzar sin intromisiones, también convirtió el acuerdo en un mamotreto sin alma que muy pocos entendieron en su real dimensión. La manera vergonzante con la que defendió el acuerdo de los ataques de la oposición —como si se tratara de un hijo calavera— incrementó las sospechas de que el acuerdo era una entrega del Estado a las FARC y al terrorismo. Le quedaba claro que por haber menospreciado a sus enemigos se había vuelto inmune a las señales de alarma. La derrota también puso de relieve que con el político audaz convivía un político ingenuo.

(Duzán, 2018, pág. 235)¹²

En esa misma dirección, fue notoria la ausencia de una política de comunicación de la paz y de las implicaciones políticas, sociales y culturales del posacuerdo desde los medios públicos (Señal Colombia, Canal Institucional, Radio Nacional de Colombia, canales regionales), así como el cubrimiento deficiente en esos medios de los foros organizados por la ONU y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional sobre los puntos del acuerdo de La Habana y las mesas de trabajo con las víctimas.

En esas conversaciones de colombianos diversos se vieron cosas extraordinarias, como el hermanamiento de víctimas de diferentes victimarios que terminaron abrazándose, por ejemplo, en los foros de Barranquilla y de Barrancabermeja, muchas de ellas reconociéndose en casos de doble y hasta triple victimización (personas o familiares de personas violentadas en su integridad física y moral por parte de la guerrilla, los paramilitares y actores institucionales como Policía y Ejército). O los colonos y campesinos cultivadores de hoja de coca que en el Foro sobre Cultivos Ilícitos en San José del Guaviare expresaban

12. Para una visión desde adentro, desde la perspectiva de los negociadores gubernamentales, sobre los problemas de comunicación del proceso de paz y de los avances de los diálogos de La Habana, ver el capítulo III «La verdad como estrategia» (*De la Calle*, 2019).

su emocionado y vehemente rechazo a las fumigaciones con glifosato por sus efectos sobre la salud y su indignación frente a las capturas y condenas judiciales de campesinos pobres por ser sorprendidos con uno o dos bultos de hoja de coca, mientras los delitos de los capos y de los eslabones más fuertes del narcotráfico permanecían en la impunidad. O ver a las víctimas de muy diferentes victimarios, en el Foro sobre Víctimas de Villavicencio, reunidas en una cancha deportiva cubierta, pero sin paredes, en frente de una gran pantalla, bajo una lluvia pertinaz, todas apostándole a la selección Colombia en su partido de Copa América frente al Brasil en el que nuestra selección perdió dos a uno (2-1), en una escena emocionante y casi cinematográfica que nos recordaba necesariamente la película Golpe de Estadio de Sergio Cabrera.

Estas reuniones regionales con las víctimas del conflicto y los foros de discusión sobre los puntos de la agenda de La Habana, que constituyeron eventos importantísimos para instalar los temas de la negociación de paz con las FARC a nivel de los líderes sociales de las distintas regiones del país (a las reuniones nacionales y regionales asistieron seiscientos, ochocientos y hasta mil doscientos líderes, tanto hombres como mujeres), fueron tal vez mejor cubiertas desde el punto de vista periodístico y mediático por los medios comunitarios y los medios regionales y locales¹³.

Relacionado con lo anterior, hay que anotar que uno de los problemas de credibilidad de la paz de Juan Manuel Santos es que no estuvo acompañada de ninguna política social que le transmitiera a la gente la idea de que el proceso de paz y la superación de la guerra traerían consigo algunos beneficios tangibles para individuos y comunidades. Si los grandes medios, tanto públicos como privados, y sus periodistas se hubieran tomado el trabajo de hacer reportería con los campesinos, indígenas, colonos, mujeres, afrocolombianos, pequeños y medianos empresarios y agricultores asistentes a esas reuniones, habrían seguramente percibido esa demanda de políticas sociales que acompañaran

13. Seguramente las universidades y los académicos también fallamos en la comunicación social de este proceso a través de formatos ágiles y modalidades más oportunas y sistemáticas de comunicación. Debo reconocer sin embargo que UN Radio 98.5 FM, la radio de la Universidad Nacional, a pesar de sus afugias financieras, hizo un gran esfuerzo para cubrir estos foros.

la paz, expresada tácitamente en la frase enarbolada de manera recurrente, espontánea y vehemente por personas de todos estos sectores sociales: «Allá en La Habana pueden negociar esas cúpulas de la guerrilla y del Gobierno, ¡pero eso no es la paz!».

Otros hechos directa o indirectamente ligados a la anotada ausencia de política social y que seguramente incidieron en la decisión de voto por el No, tuvieron que ver con los incumplimientos del Gobierno de Juan Manuel Santos de los acuerdos suscritos con los productores de papa de Boyacá agrupados alrededor de las Dignidades Campesinas, con los transportistas luego del paro camionero, como también con el Movimiento Cívico del Chocó que terminó impulsando un nuevo paro cívico con las mismas reivindicaciones del paro del año anterior, incumplidas por la administración Santos. Para muchos de estos sectores era muy difícil deslindar el voto por el Sí en el plebiscito, de la evaluación de las políticas sectoriales de Santos que los afectaban directamente a ellos en tanto grupos sociales y ocupacionales¹⁴.

La divulgación pedagógica de los temas y puntos específicos de los acuerdos de La Habana, a pesar de que el Gobierno contrató el diseño de muchos materiales multimedia que circularon ampliamente por la web, no logró que esas piezas comunicativas fueran apropiadas por la gente; el tiempo de campaña fue muy corto y la pedagogía de los acuerdos no alcanzó a hacer su trabajo a cabalidad. Como lo anota Duzán (2018) «el texto del acuerdo lo recibió el presidente el 8 de agosto del 2016 y ese mismo día anunció las elecciones del plebiscito para el domingo 2 de octubre» (pp. 144-145). De otro lado, la campaña negativa del Centro Democrático y de la derecha obligó al Gobierno y a los partidarios del Sí a responder defensivamente frente a la propaganda negra y le restó proyección y trascendencia a la comunicación gubernamental de los acuerdos logrados en La Habana.

Otro aspecto decisivo en los resultados adversos a la refrendación de los acuerdos tiene que ver con que el Partido Liberal, las fuerzas

14. Algunos de estos sectores sociales que se articularon al movimiento campesino boyacense van a terminar en las toldas del Centro Democrático, como lo evidencian algunas de las imágenes y las pancartas de la movilización de las derechas contra el Gobierno Santos, del 1°. de abril de 2017 en Bogotá. Véase: (López de la Roche, 2019).

políticas y los barones electorales agregados en la coalición de la «Unidad Nacional» que apoyaba al expresidente Santos no se mostraron particularmente activos en la movilización de sus bases electorales en las regiones en favor del voto por el Sí. El expresidente liberal César Gaviria Trujillo, a quien se le delegó la articulación a la campaña por el Sí de las organizaciones sociales y ciudadanas y de otros grupos independientes que apoyaban el proceso de paz de La Habana, muy poco trabajó en la práctica por la vinculación de esos sectores.

La campaña gubernamental adoleció también en su fase final de una excesiva autoconfianza, apoyada en las proyecciones de las encuestas que le daban un 70 % de intención de voto al Sí y un 30 % al No. La organización de un pomposo evento de firma de los acuerdos entre el Gobierno Santos y las FARC, con delegaciones nacionales e internacionales, el lunes 26 de septiembre, seis días antes del plebiscito, fue interpretada también por muchos sectores como un acto de arrogancia y de presión indebida sobre los electores. Es importante detenernos un poco en el análisis de la percepción ciudadana de este evento, pues revela también cierta ingenuidad del expresidente Santos en la interpretación de los posibles efectos sobre la opinión del discurso de la oposición sobre la supuesta amenaza castro-chavista, así como su incompreensión de las lógicas de la comunicación de masas. Estas consideraciones que citamos *in extenso*, son de la mayor relevancia también para la comprensión de las fluctuaciones de la opinión en vísperas del plebiscito:

A Santos nunca le inquietó que la oposición uribista lo hubiera graduado de castro-chavista, ni que lo señalara de haberles entregado el país a las FARC, porque para él era imposible que el país llegara a creer que un hombre de centro-derecha, como él, nacido en el seno del establecimiento colombiano, pudiera convertirse en amanuense del castro-chavismo o ceder el Estado.

Su lectura sobre la ceremonia de la firma del acuerdo de paz en Cartagena —que él había retenido en su memoria como un instante culminante— también había sido errada. Ese acto público de Cartagena no había sido su mayor día de gloria sino una de las razones de su derrota.

Al ver al presidente Santos acompañado de los comandantes guerrilleros, responsables de delitos atroces, y de los presidentes Nicolás Maduro de Venezuela y Raúl Castro de Cuba, muchos colombianos creyeron que el fantasma del castro-chavismo cobraba vida en esa tarima.

«Me confíé demasiado —me responde cuando le pregunto por las razones de la derrota—. Confieso que fue una sorpresa darme cuenta de que a mucha gente le pareció un error la ceremonia de Cartagena», me dice como si también hubiera subestimado el profundo rechazo que generan las FARC en la sociedad luego de tantos años de guerra. «Tampoco pensé que a un consentido del Fondo Monetario Internacional como yo, que crecí en el Country Club, mis enemigos pudieran graduarme de traidor o de castro-chavista por el hecho de que hice dos reformas tributarias, me senté a hacer un acuerdo de paz con las FARC y me propuse reactivar las relaciones con el entonces presidente Chávez de Venezuela».

(Duzán, 2018, pp. 235-236)

Queda claro que provenir de una larga e importante tradición de ejercicio del periodismo, que en teoría debiera haberle preparado para comprender las oscilaciones de la opinión pública, no le garantizaba a Santos una adecuada comprensión de las lógicas de la comunicación de masas en tiempos de su transición hacia una esfera pública híbrida muy marcada en los nuevos contextos históricos, por el peso creciente del fenómeno de la posverdad y de las redes sociales digitales.

Quisiera llamar también la atención sobre los problemas de la comunicación de un actor crucial para este proceso: las FARC. Si bien, a diferencia del período del Caguán, durante el proceso de La Habana sus líderes estudiaron y se prepararon para su reincorporación a la vida civil, en su puesta en escena y en su comunicación sus dirigentes mostraron poca capacidad para seducir e inspirar confianza a la sociedad colombiana. Las tardías solicitudes de perdón a grupos y poblaciones afectados por sus acciones militares, y en particular por los secuestros, en las semanas previas al plebiscito, y la expresión igualmente tardía de su voluntad de reparar materialmente a la familia Turbay Cote en el Caquetá y a otras víctimas de sus acciones devolviendo propiedades por ellos incautadas, entraron en contradicción con anteriores

declaraciones en las que afirmaban que no tenían propiedades ni recursos materiales con los cuales reparar a sus víctimas¹⁵.

Con respecto a la comunicación del proceso de paz de La Habana por los noticieros privados de televisión, principales proveedores de información masiva para los colombianos sobre los asuntos de política interna, hay que observar que la propuesta de información comercialista (*Waisbord, 2013*) liviana y tendencialmente amarillista de Noticias RCN y Noticias Caracol no permitía ni permite hoy que el televidente obtuviera una información de calidad o con algún nivel de profundización y complejidad sobre el proceso de paz y la implementación de los acuerdos. Era imposible para un ciudadano, a no ser que fuera lector de prensa y de revistas de actualidad política, estar bien informado sobre el proceso de La Habana con las FARC y acerca de los puntos del acuerdo solo sobre la base de ese tipo de información¹⁶.

Habría que agregar que estos informativos privados priorizaron, tal vez en virtud de la lógica comercial del rating¹⁷, la polarización Uribe-Santos y uribismo-santismo y contribuyeron de ese modo al mantenimiento de la opinión atrapada en esa propuesta bipolarizante de las percepciones de los colombianos sobre los diálogos de La Habana. Tal apuesta no permitió conocer y divulgar con equilibrio y detalle los contenidos de los acuerdos —por ejemplo, sobre un tema tan importante como la reforma rural integral o sobre el «fin del conflicto»— a partir de los distintos momentos en que fueron anunciados y publicados, de modo que los colombianos fueran construyendo un horizonte de las acciones necesarias para el éxito del posacuerdo¹⁸.

15. En el capítulo III «La verdad como estrategia» (*De la Calle, 2019*), sobre la comunicación del proceso de paz de La Habana puede verse una visión crítica de la comprensión y del manejo práctico de la comunicación sobre el proceso, por parte de las FARC. Otras críticas a la visión del mundo de las FARC, y a cómo ella incidiría en su comunicación, pueden verse también en el capítulo VIII «Cómo terminamos la guerra».

16. Para ver cómo funciona en el caso colombiano esa visión comercialista de la información propia de los telenoticieros de los canales privados: «La Guri pisa duro» (*Revista Semana, 2015 p. 12*).

17. Por ejemplo, los *tweets* del expresidente Uribe «venden», así sean muchas veces repetitivos y no agreguen mayor valor informativo o analítico al tema de discusión.

18. Hay que reconocer, en medio de los problemas estructurales que presentan estos informativos comercialistas, que Noticias Caracol, frente a la lógica de desprestigio sistemático del proceso de paz con las FARC agenciada por Noticias RCN, fue mucho más equilibrado

Más allá de los problemas de calidad y superficialidad de los informativos comercialistas, la propuesta ideológica de Noticias RCN, como un proyecto de adoctrinamiento de las audiencias contra el proceso de paz de La Habana subordinado a los postulados ideológicos del Centro Democrático, tuvo y sigue teniendo graves efectos de desinformación y manipulación de la opinión de millones de colombianos sobre el proceso de paz y sus acuerdos. Los senadores y representantes de ese partido, invitados permanentes a reaccionar frente a los hechos noticiosos del día a día, parecían por esos días ser parte de la planta del noticiero. Si bien en el informativo figuraban temas y críticas legítimas y pertinentes para el debate público sobre el proceso de paz (lo justo o lo injusto de las penas para los jefes de las FARC en la Jurisdicción Especial de Paz, la liberación de los niños reclutados por la guerrilla, la legitimidad del otorgamiento de curules para la insurgencia), Noticias RCN aparecía como un espacio de declaraciones y posiciones ideológicas, de líderes políticos de la derecha colombiana, muchas veces sin sustento en hechos o datos comprobables. El noticiero borraba de esa manera las fronteras, tradicionalmente sagradas en el periodismo, entre información y opinión, para constituirse en vocero de las descalificaciones y las posiciones maximalistas e intransigentes del expresidente Uribe Vélez, los parlamentarios del Centro Democrático y otros críticos frente al proceso de paz y los acuerdos de La Habana¹⁹. Por ejemplo, las declaraciones de personajes como Alejandro Ordóñez, cercanos ideológicamente a la derecha uribista, sobre la supuesta entrega del país al castro-chavismo mediante una agenda oculta bajo tales acuerdos entre el Gobierno Santos y las FARC, y la carga de odio y de discursos de desconfianza frente a las FARC presentados por estos

y objetivo a la hora de mostrar los aspectos positivos de los acuerdos que se iban logrando en la mesa de La Habana.

19. Una malentendida libertad de información sin claros deberes éticos y profesionales, la hiperideologización de la cultura política generada por el conflicto armado interno, el clima de «postverdad» con su relativismo ético y con la ausencia de referentes factuales compartidos de realidad, todo esto sumado a la inoperancia de la Autoridad Nacional de Televisión ANTV, en sus funciones de entidad orientadora del funcionamiento del sistema de televisión, favoreció ese tipo de prácticas manipuladoras de la opinión que reemplazaron el genuino ejercicio del periodismo, por burdas tomas de partido y por prácticas de homogeneización ideológica de la audiencias.

personajes, han sido constitutivos de la propuesta «informativa» de Noticias RCN²⁰.

Siendo Noticias RCN el caso más expresivo de la toma de partido ideológica por parte de un medio frente al plebiscito y el proceso de paz del Gobierno Santos con las FARC, hay que anotar que la polarización política afectó también a otros medios y al conjunto del campo periodístico en el país.

Otro elemento que ha caracterizado la información noticiosa sobre el proceso de paz con las FARC y los acuerdos alcanzados es la ausencia de la historia del conflicto armado, pero también de los procesos de paz y de las desmovilizaciones guerrilleras de los años noventa, así como de las paramilitares de 2005. Muchas veces se generaba la impresión, sobre todo en la información de los medios electrónicos y en particular de los noticieros de televisión, que el proceso con las FARC fuera el primer proceso de paz y de reincorporación de guerrilleros a la vida civil, cuando es claro para un buen conocedor de nuestra reciente historia política que el país ya ha vivido durante la década de 1990 procesos de ese tipo con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), disidencia del Ejército de Liberación Nacional ELN, que dejaron valiosas experiencias sobre los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR). Que no se informara por ejemplo, acerca de cómo en las anteriores reincorporaciones de guerrilleros, los excombatientes han recibido unos auxilios económicos mensuales durante una fase de transición a la vida civil, para favorecer los procesos de capacitación y de reintegración a la civilidad, y sobre cómo la Agencia Colombiana para la Reintegración ACR, ha desarrollado durante varios años una metodología relativamente exitosa para favorecer la reintegración no solamente de guerrilleros sino también de paramilitares, permitió que hiciera carrera como uno de los ingredientes propagandísticos de la campaña a favor del No en el

20. Para ver el sustento empírico de las anteriores afirmaciones, el lector puede consultar mi artículo: «Noticias RCN de Claudia Gurisatti y la indisposición sistemática de su audiencia televisiva contra el proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC» (*López de la Roche & Guzmán*, 2018).

plebiscito, la idea maniquea y moralista de que los exguerrilleros de las FARC iban a recibir como premio a su actividad delictiva un salario de un millón ochocientos mil pesos, mientras muchos colombianos pobres y desempleados que nunca se habían rebelado contra las instituciones, no recibían ningún apoyo por parte del Estado.

Otro grave problema estructural de la comunicación en Colombia (que influye como una mediación en la cultura política y la economía política de la comunicación, y que podríamos decir que indirectamente jugó a favor del triunfo del No en el plebiscito de 2016), está relacionado con la ausencia del género de opinión televisiva en la televisión abierta, en una dominante propuesta comercialista poblada de *realities*, bionovelas y narcotelenovelas en los horarios de alta sintonía.

Tal situación, producto de la privatización mercantilista de la televisión de finales de los años noventa del siglo pasado y de la ausencia de normas de política pública que obliguen a los canales privados a desarrollar propuestas periodísticas en horarios clave como norma básica de promoción de una cultura política participativa e informada, no favorece para nada la conformación de una opinión compleja en un país con gravísimos problemas que requerirían comprensiones elaboradas y matizadas por parte de sus ciudadanos²¹.

En tal contexto político-cultural, la manipulación de las emociones de los votantes y de los ciudadanos a través de falsas verdades como la del castro-chavismo del Gobierno Santos, según la cual con la negociación de La Habana marchábamos hacia un modelo político y económico como el de la Venezuela de Maduro, la supuesta «ideología de género» de ese Gobierno para convertir a niños y adolescentes en homosexuales, o la idea de que con el acuerdo de paz el expresidente Santos iba a entregarle el país a las FARC²², hacían carrera fácilmente

21. Tenemos no obstante que reconocer que en la televisión por cable y en la televisión satelital, el ciudadano o el consumidor de medios puede encontrar en Cablenoticias, el Canal El Tiempo y en otros canales, algunos espacios de debate político de actualidad o «periodísticos» como se les denomina en Colombia.

22. La idea mentirosa y movilizadora de la opinión sobre la base del miedo, de que las FARC se iban a tomar el poder con la ayuda del expresidente Santos, quedó hecha trizas con los resultados electorales de marzo de 2018 donde el partido político salido de la reincorporación a la vida civil de esa organización guerrillera obtuvo apenas un poco más de 50.000 votos en todo el país.

en un amplio y mal informado sector de la opinión, muchas veces fanatizado, y sin suficientes elementos de juicio para contrarrestar tales manipulaciones de los discursos políticos y mediáticos.

En este inventario de factores y actores comunicacionales no podemos dejar de mencionar el lugar central y la función aglutinadora de los partidarios del No, ejercida por la figura del expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez en tanto opositor y detractor diario y sistemático de los acuerdos del Gobierno Santos con las FARC, con sus declaraciones a los medios y su activismo en Twitter y otras redes sociales, en algunas ocasiones con argumentos válidos y respetables y en muchas otras con mentiras, informaciones falsas y promoción de odios y miedos frente al expresidente Santos y las FARC.

Finalmente hay que nombrar, junto a todo este conjunto de fenómenos, obstáculos y factores que incidieron en la disminución del apoyo ciudadano al Sí y en el consecuente triunfo del No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, un factor que le restó legitimidad al triunfo del No, que fue el reconocimiento por el gerente de esa campaña, Juan Carlos Vélez, de haber llevado a cabo una acción sistemática de desprestigio de los acuerdos de La Habana, conducente a que la gente saliera el 2 de octubre a votar «verraca» contra el proceso de paz.

En entrevista con el diario *La República* y respondiendo a la pregunta «La campaña del Sí fue basada en la esperanza de un nuevo país, ¿cuál fue el mensaje de ustedes?», Juan Carlos Vélez contestó: «La indignación. Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca [sic]». Y ante la siguiente pregunta, «¿Cómo fue la estrategia?», el gerente de la campaña del No develó, muy seguramente con cierta arrogancia cínica, que se jactaba de lo logrado sin prever el costo político que tendrían sus palabras, las claves de la propaganda sucia contra el proceso de La Habana:

Descubrimos el poder viral de las redes sociales. Por ejemplo, en una visita a Apartadó, Antioquia, un concejal me pasó una imagen de Santos y Timochenko con un mensaje de por qué se le iba a dar dinero a los guerrilleros si el país estaba en la olla. Yo la publiqué en mi Facebook y al sábado pasado tenía 130.000 compartidos con un alcance de seis millones de personas.

Hicimos una etapa inicial de reactivar toda la estructura del Centro Democrático en las regiones repartiendo volantes en las ciudades. Unos estrategas de Panamá y Brasil nos dijeron que la estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el mensaje en la indignación. En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios. En cuanto al segmento en cada región utilizamos sus respectivos acentos. En la Costa individualizamos el mensaje de que nos íbamos a convertir en Venezuela. Y aquí el No ganó sin pagar un peso. En ocho municipios del Cauca pasamos propaganda por radio la noche del sábado centrada en víctimas.

(Ramírez Prado, 2016)

La entrevista a Vélez, realizada por la periodista Juliana Ramírez, reveló además que la campaña de propaganda negra del Centro Democrático contra el proceso de paz con las FARC fue auspiciada por los gerentes de los grandes grupos económicos y financieros del país:

Durante 30 días Juan Carlos Vélez, excandidato a la alcaldía de Medellín y gerente de la Campaña por el No en el plebiscito, tomó un avión 35 veces no solo para coordinar una estrategia basada en la indignación, sino para lograr que los empresarios lo apoyaran financieramente.

En total logró recaudar \$1.300 millones de 30 personas naturales y 30 empresas, entre las que se destacan la Organización Ardila Lülle, Grupo Bolívar, Grupo Uribe, Colombiana de Comercio (dueños de Alkosto) y Codiscos.

Al igual que los optimistas que pensaban que los colombianos le iban a dar el aval a lo pactado entre el Gobierno y las FARC, el resultado en los comicios lo tomó por sorpresa y solo hasta las 5:30 p. m. del domingo supo que buscar que «[la] gente saliera a votar verraca» funcionó.

(Ramírez Prado, 2016)

6.3. La movilización estudiantil y ciudadana en defensa de los acuerdos y la renegociación de estos con los distintos voceros del No. El nuevo acuerdo del Teatro Colón

Como podemos concluir de los argumentos arriba presentados, un conjunto de factores estructurales y coyunturales condujeron al triunfo del No en el plebiscito de refrendación de los acuerdos de La Habana el 2 de octubre de 2016.

El No triunfó por un poco más de 50.000 votos, un triunfo precario con tintes de ilegitimidad, dadas las declaraciones de Juan Carlos Vélez sobre las estrategias de manipulación emocional de la opinión que la campaña del No puso a funcionar en todo el país²³.

Al mismo tiempo, y no obstante los fenómenos de manipulación del elector que arriba hemos analizado, no se podía descalificar totalmente el resultado electoral logrado ni las respetables convicciones y decisiones de aquellos sectores del electorado que con argumentos y no siempre engañados o manipulados optaron por el No. Tampoco desconocer el vacío de legitimidad que tal resultado generaba para el manejo de los procesos de implementación de los acuerdos de paz hacia el futuro mediato e inmediato.

Pero volvamos al desenvolvimiento de los hechos inmediatamente después del plebiscito del 2 de octubre de 2016, pues es muy importante considerar un conjunto de sucesos políticos relevantes que tuvieron lugar inmediatamente después de ese evento, para comprender la ruta de salvación de los acuerdos de paz y de legitimación parcial de los mismos a pesar del resultado desfavorable en el plebiscito. Mostraremos también en este apartado cómo se desarrollaron las negociaciones con los distintos sectores que apoyaron el No, lo cual nos permitirá también abordar algunos problemas contemporáneos de la cultura política relacionados con el fortalecimiento en Colombia de una derecha moral cuyas posiciones tienen un impacto fuerte en el comportamiento político de los ciudadanos.

23. Sobre las primeras reacciones al triunfo del No, véase la edición N° 1796 de la revista *Semana* «¿Y ahora qué?», 3 al 9 de octubre de 2016. Sobre la entrevista del gerente administrativo de la campaña del No, Juan Carlos Vélez, en la que develó la estrategia de desprestigio de los acuerdos de La Habana, véase (*Revista Semana*, 2016).

El hecho de que la diferencia entre el voto por el No y el voto por el Sí no fuera tan significativa, la consideración de que pese a la derrota la mitad de los electores habían apoyado al Sí y de que muchos de los votantes por el No habían sido manipulados por la campaña de propaganda sucia del Centro Democrático, asunto develado ante los medios masivos por su propio director el miércoles 5 de octubre en la mañana, fueron gestando entre el lunes 3 y el miércoles 5 de octubre luego del desconcierto inicial entre los partidarios del Sí, una amplia movilización estudiantil en defensa de los acuerdos de La Habana y de la perspectiva de superación de la guerra a través de la implementación y el desarrollo de los acuerdos en un proceso de reconciliación nacional.

Bajo los lemas de «¡No más guerra!» y «¡Acuerdos ya!» se produjo el miércoles 5 de octubre en Bogotá en la tarde/noche, una enorme concentración de jóvenes universitarios que colmaron la Plaza de Bolívar en respaldo a la paz y a favor de un pronto nuevo acuerdo entre el Gobierno Santos y los voceros del No para salir del impase generado por el triunfo de los opositores en el plebiscito (*Revista Semana, 2016c, págs. 34-35*).

Figura 4 La movilización de los estudiantes del 5 de octubre de 2016 en la Plaza de Bolívar



Nota Fuente: [Fotografía de Fabio López de la Roche] Bogotá, 2016.

Paralelamente se produjeron en diversas ciudades del país movilizaciones similares en respaldo de los acuerdos de La Habana y de su renegociación con los partidarios del No.

Además de los estudiantes y los jóvenes, se movilizaron empleados, amas de casa, profesores e intelectuales, padres y madres de familia que asistieron con sus hijos pequeños, todos y todas portando velas encendidas, globos y banderas de color blanco, banderas de Colombia y consignas en contra de la guerra y a favor de la paz y del mantenimiento de los acuerdos con las FARC (Duzán, 2018, pág. 232-234).

Figura 5 Las familias respaldando la movilización estudiantil por la paz



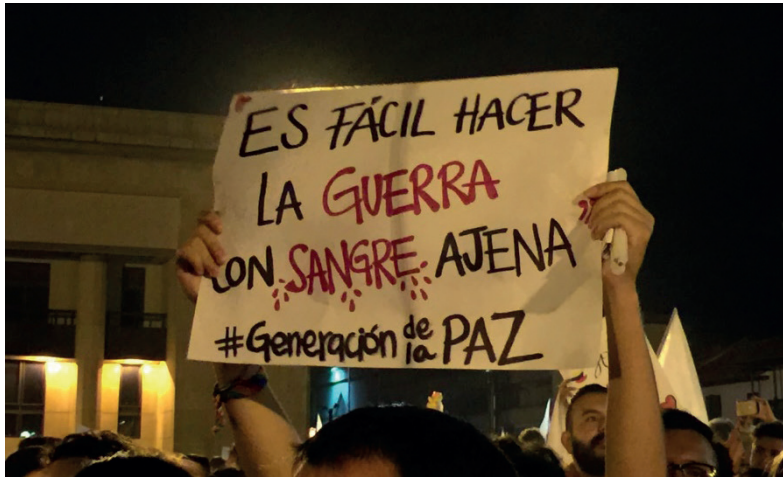
Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá, 2016.

Figura 6 Los jóvenes expresando su apoyo a los acuerdos de paz de La Habana



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 7 Las consignas de la movilización estudiantil



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 8 Amplios sectores ciudadanos respaldaron la movilización estudiantil del 5 de octubre



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

El otorgamiento del premio Nobel de Paz al expresidente Juan Manuel Santos el viernes 7 de octubre de 2016, dos días después de la movilización de los estudiantes, constituyó un indudable respaldo político y simbólico de parte de la sociedad internacional a su labor en busca de la paz, a las víctimas y a la necesidad de buscar consensos entre los partidarios del Sí y los del No²⁴.

El Nobel al expresidente Santos y la masiva movilización estudiantil y ciudadana en defensa de los acuerdos de La Habana y a favor de la renegociación de estos fueron sucedidos la semana siguiente, el miércoles 12 de octubre, por una nueva movilización de carácter nacional liderada por numerosas organizaciones indígenas y sociales y asociaciones regionales y locales de todo el país, que colmó nuevamente la plaza de Bolívar en respaldo al proceso de paz y los acuerdos con las FARC. Grupos de mujeres del departamento del Cauca y otras regiones, afrocolombianos del Pacífico, manifestantes de territorios

24. Sobre la significación del otorgamiento del Nobel de Paz al expresidente Juan Manuel Santos, véase (*Revista Semana*, 2016).

especialmente afectados por el conflicto armado como Nariño, Guaviare, Tumaco, Putumayo, Catatumbo, desfilaron por distintas avenidas de Bogotá y confluyeron en una gran concentración en la plaza de Bolívar, exigiendo un Gran Diálogo Nacional para salvar los acuerdos de paz de La Habana²⁵.

Figura 9 Las regiones exigen el 12 de octubre un Gran Diálogo Nacional por la Paz



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

25. Sobre la movilización social a favor de la paz luego del triunfo del No, véase (*Revista Semana*, 2016).

Figura 10 Las organizaciones sociales y la izquierda democrática en respaldo a los acuerdos



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 11 Campesinos de Guaviare y Catatumbo marchan el 12 de octubre en respaldo a la paz



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 12 La Ruta Pacífica de las Mujeres se moviliza en apoyo de los acuerdos



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 13 Los afrocolombianos de Tumaco hacen presencia en la capital en defensa de la paz



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 14 Autoridades espirituales indígenas expresan su respaldo a los acuerdos de paz



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016

Figura 15 Líderes indígenas, trabajadores y habitantes urbanos se movilizan por la paz



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Figura 16 La consigna ¡«Acuerdos ya!» convocó a los ciudadanos el 12 de octubre de 2016



Nota de fuente: Fotografía de Fabio López de la Roche. Bogotá D.C., 2016.

Los diálogos entre los voceros gubernamentales y los distintos sectores que votaron por el No (los pastores representantes de las iglesias cristianas, el exprocurador Alejandro Ordóñez, el sector conservador del expresidente Andrés Pastrana y de Marta Lucía Ramírez, el sector de Francisco Santos, organizaciones de víctimas de las FARC que no se sintieron representadas por las víctimas que habían sido escogidas para ir a La Habana, el expresidente Uribe) comenzaron ya antes del otorgamiento del premio Nobel a Santos, con una primera reunión de compromisarios del Sí y de compromisarios del No realizada en la mañana del jueves 6 de octubre, a la que asistieron, a nombre del Gobierno, la ministra María Ángela Holguín, Roy Barreras, Óscar Naranjo y el ministro de Defensa, y en representación de los del No, Marta Lucía Ramírez, Alejandro Ordóñez y el expresidente Álvaro Uribe (Duzán, 2018).

El expresidente Santos, con indudable habilidad política, resolvió invitar a palacio a cada uno de los distintos integrantes del No por aparte, para conversar y tomar nota sobre las particulares demandas de cada grupo. Al mismo tiempo mantuvo las reuniones con los compromisarios nombrados por los voceros del No:

Desde el 10 de octubre, ya como premio nobel de paz, Santos recibió en palacio a los cristianos, a la excandidata presidencial Marta Lucía Ramírez, al grupo del exprocurador Ordóñez y a las organizaciones de víctimas de las FARC opuestas desde el inicio a la manera como el Gobierno había manejado ese escenario.

En esas reuniones cada integrante del No le hizo entrega al presidente de sus peticiones de manera oficial y Santos a su vez nombró a un funcionario de su entera confianza para que se encargara del seguimiento a sus peticiones.

Entre los documentos recibidos sobresalieron, por su seriedad y estudio del acuerdo de paz, los presentados por Marta Lucía Ramírez y por el grupo del expresidente Andrés Pastrana. Sus peticiones bien sustentadas contrastaron siempre con la pobreza argumentativa de otros documentos presentados por la coalición del No, incluidos los que elaboró el Centro Democrático. Todos esos documentos se insertaron en una matriz que fue armando la oficina de Sergio Jaramillo en la que se podía ver cuáles eran los ejes temáticos que más les preocupaban, en cuáles aspectos había similitudes y en cuáles no.

(Duzán, 2018, p. 250)

La renegociación de los acuerdos no solo era compleja por la amplia diversidad de modificaciones planteada por los distintos voceros del No, sino además porque tales cambios tendrían que tener la aprobación final de los negociadores de las FARC en La Habana. Las conversaciones y negociaciones con los voceros del No se prolongaron durante un mes, hasta el 3 de noviembre de 2016 (*Duzán, 2018*).

La política de paz y los acuerdos de La Habana tuvieron dos frentes de oposición relacionados con lo que podríamos denominar la derecha moral: una derecha con implicaciones en la opinión de los ciudadanos y sus decisiones electorales, que se sustenta en visiones conservadoras y patriarcales de la familia, la educación de los hijos y la moral sexual. Los temas incorporados en los acuerdos de paz de La Habana, relacionados con el reconocimiento de la diversidad sexual, así como los vinculados a la diversidad e igualdad de género y la promoción de la autonomía y el empoderamiento de la mujer, suscitaron la oposición de los altos jerarcas de la tradicionalmente conservadora Iglesia católica, quienes mayoritariamente se

opusieron al voto por el Sí, con excepción del obispo de Cali, Darío de Jesús Monsalve, quien llamó abiertamente a sus feligreses a apoyar los acuerdos de paz²⁶.

La publicación de unas cartillas escolares de formación en temas de género, financiadas por el Ministerio de Educación Nacional, se volvió también un tema de enfrentamiento ya no solo con los jerarcas de la Iglesia católica, sino también con los pastores de muchas iglesias cristianas y con amplios grupos de padres de familia, que convocaron manifestaciones masivas de rechazo a las cartillas, que fueron utilizadas también para desacreditar los acuerdos con las FARC. La derecha política, aliada a esta derecha moral, utilizó la coyuntura de las movilizaciones contra la cartilla para acusar al Gobierno Santos de promover en las escuelas la conversión de los niños y niñas en gays y lesbianas. El hecho de que la ministra de Educación Gina Parodi reconociera su condición de lesbiana y que fuera de público conocimiento su relación de pareja con la ministra de Transporte, seguramente contribuyó a difundir la idea de que el Gobierno Santos estaba empeñado en difundir una inconveniente y pernicioso «ideología de género».

Como bien lo subraya Duzán (2018), el expresidente Juan Manuel Santos subvaloró no solo las movilizaciones de las iglesias cristianas contra las cartillas de formación en temas de género, sino también el peso y la influencia política y cultural de las jerarquías católicas sobre comunidades que, en conexidad con estos debates morales, irían también a decidir sobre la ratificación de los acuerdos de paz de La Habana. Estoy en ese sentido de acuerdo con la autora cuando afirma que el expresidente Santos:

Tampoco se dio cuenta de las dimensiones que tenía el tema de la ideología de género y del costo asumido con el nombramiento de una ministra gay al frente de la campaña plebiscitaria, en momentos en

26. Sobre la utilización por la oposición y las derechas morales, tanto al interior de los movimientos cristianos como de los católicos, de los temas de género incorporados al acuerdo de paz de La Habana, para golpear el proceso de paz, así como acerca de su incomprensión por esos días de la cuestión de la ideología de género como una bandera de la derecha internacional puede consultarse De la Calle (2019), en especial las páginas 294-297.

que muchos feligreses tenían la percepción de que el acuerdo de paz acababa con la familia tradicional.

(Duzán, 2018, p. 242)²⁷

Volviendo a la dinámica de la negociación con los voceros del No, hay que decir que producto de estos diálogos, tres pastores cristianos, Héctor Pardo, Eduardo Cañas y John Silver Rodríguez, viajaron a La Habana a conversar con los negociadores:

Producto del viaje del grupo de cristianos a La Habana, el ministro Cristo aceptó incluir varias de sus peticiones: el acuerdo debía reconocer la libertad de cultos e incluir a las víctimas de las iglesias cristianas y no solo a las que profesaran la religión católica.

Aceptó que el tema del enfoque de género se prestaba a malentendidos porque estaba repetido innecesariamente en todo el acuerdo y donde vio que era redundante eliminó la mención, sin perjuicio de las minorías sexuales ni de las mujeres.

Luego de esa ardua tarea les entregó a las iglesias evangélicas el texto enmendado para que revisaran los cambios y le hicieran sus comentarios.

(Duzán, 2018, pp. 262-263)

Las conversaciones con los voceros del No abordaron una amplia diversidad de temas, además de los de la «ideología de género»: los asuntos relacionados con la incorporación o no de los acuerdos al bloque de constitucionalidad; la viabilidad y conveniencia de las dieciséis circunscripciones de paz; las emisoras radiales que se otorgarían a las FARC; la posible entrada de miembros de esa exguerrilla a esquemas de seguridad oficiales; la participación política de las FARC; las sanciones judiciales y penales a dirigentes de la guerrilla comprometidos en crímenes de lesa humanidad; el respeto a la regla fiscal en la implementación económica y financiera de los acuerdos, entre otros asuntos (De la Calle, 2019; Duzán, 2018)²⁸.

27. Acerca de las tensiones con los jefes de la Iglesia católica alrededor de la supuesta «ideología de género» y el intento de Santos de dialogar con ellos, véase Duzán (2018), en especial, capítulo 12 «El peso de la derrota», págs. 238-241.

28. Sobre las conversaciones y el desarrollo de la renegociación de los acuerdos por parte del Gobierno Santos con los distintos grupos y voceros del No, véase el capítulo 11 «Atentas...», el capítulo 13 «El Uribe conciliador», y el capítulo 14 «El último intento» en

En la semana del 7 al 11 de noviembre se discutieron con los negociadores de las FARC las propuestas presentadas por los voceros del No para la renegociación de los textos de los acuerdos: «Luego de una dura negociación con las FARC en La Habana, el texto del nuevo acuerdo ya estaba prácticamente cerrado y de los cincuenta y siete ejes temáticos con propuestas del No se hicieron cambios sustanciales en cincuenta y seis» (*Duzán, 2018, p. 267*).

No obstante, las concesiones hechas por los negociadores gubernamentales y por los propios voceros de las FARC en relación con la mayoría de los puntos puestos sobre la mesa por los sectores opositores a los acuerdos, finalmente no fue posible un acuerdo entre los compromisarios gubernamentales y los del No.

Si bien hay opiniones que expresan que de haber tenido los voceros gubernamentales una mayor paciencia se habría podido lograr un acuerdo con los voceros del No y especialmente con su cabeza más visible, el expresidente Uribe (*Duzán, 2018*), otras interpretaciones, entre ellas la mía, apoyan la tesis que de cara a las elecciones presidenciales de 2018, al Centro Democrático y a Uribe Vélez les convenía mucho más que no se firmara un acuerdo de apoyo a lo negociado en La Habana con las FARC, esgrimiendo el argumento de que los cambios introducidos en la renegociación de los acuerdos eran insustanciales y meramente cosméticos. Humberto de la Calle expresa sobre la no aceptación de las modificaciones al acuerdo de paz por parte del jefe del Centro Democrático, que «en medio ya del fragor de la lucha electoral, Uribe sabía que su línea de oposición al acuerdo le era rentable y que un cambio súbito los dejaría descolocados a él y a su partido» (*De la Calle, 2019, p. 271*).

La oposición radical y obcecada del expresidente Uribe a la participación política de las FARC, sumada a su exigencia de penas carcelarias para los comandantes guerrilleros, dos temas de imposible aceptación para los negociadores de las FARC; pero también su rechazo a las instituciones y al espíritu de los acuerdos sobre justicia transicional

Duzán (2018). Sobre la decisión del expresidente Santos y de su equipo de firmar el nuevo acuerdo de paz con todas las modificaciones introducidas, previa negociación con los distintos sectores del No, y de no dilatar más el cierre de un acuerdo que se consideraba no iba a tener el aval del expresidente Uribe, véase *De la Calle Lombana (2019)*, en especial, págs. 298-301.

(la Jurisdicción Especial de Paz JEP y la Comisión de la Verdad CV) constituyeron, desde mi perspectiva, otros motivos no explícitos de la oposición de Uribe Vélez y del Centro Democrático a la renegociación de los acuerdos de La Habana²⁹.

El odio a Juan Manuel Santos por su supuesta «traición» a la política de «Seguridad Democrática», y la imposibilidad de colocarse con un eventual apoyo a la paz en contravía de su propio y potente discurso ideológico contra «el farsante Santos», las perversas FARC, el entreguista y viciado proceso de paz y el «castro-chavismo» resultante de todos esos procesos, seguramente pesaron más que cualquier valoración racional de los puntos renegociados.

En tales circunstancias al Gobierno Santos no le quedó sino la carta de suscribir un nuevo acuerdo con las FARC, incorporando los puntos negociados con los opositores a los acuerdos iniciales (*De la Calle*, 2019).

La firma del nuevo acuerdo de paz se llevó a cabo el jueves 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, en una ceremonia mucho más modesta y deslucida que las firmas anteriores al plebiscito del 2 de octubre de 2016.

La nueva versión de los acuerdos pasaría entonces a ser refrendada por el Congreso de la República y sus desarrollos legislativos sometidos

29. Si bien los expresidentes seguirán siendo juzgados en cuanto a los delitos posiblemente cometidos durante el ejercicio de sus funciones, por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes —que actualmente les garantiza una casi total impunidad—, las investigaciones de la JEP a militares, altos funcionarios gubernamentales o empresarios que financiaron a grupos paramilitares o guerrilleros, pueden arrojar información nueva que eventualmente comprometería al expresidente Uribe en hechos y acciones de violaciones a los derechos humanos o de apoyo a los grupos paramilitares que causaron masacres, desplazamientos y graves violaciones a los derechos humanos de mujeres, campesinos, indígenas y afrocolombianos. Sin lugar a dudas, el relato que produzca la Comisión de la Verdad sobre la historia del conflicto armado interno y la crisis humanitaria colombiana, tendrá algún capítulo donde junto al reconocimiento del papel del expresidente en la lucha contra las FARC y en la presión militar que las condujo a la mesa de negociación de La Habana, deberá también referirse a su responsabilidad en el apoyo a los grupos paramilitares, como gobernador de Antioquia y como presidente de la República, así como en otros delitos cometidos durante su presidencia por entidades y funcionarios subalternos, como las ejecuciones extrajudiciales mal llamadas «falsos positivos», las interceptaciones telefónicas y persecuciones judiciales a magistrados, periodistas críticos y políticos opositores. Su papel en la promoción de la intolerancia y el odio desde su discurso público como presidente y como expresidente y senador de la república, seguramente será evaluado por la Comisión de la Verdad.

al control de constitucionalidad por la Corte Constitucional. Se lograba salvar así el proceso de paz y los acuerdos firmados con las FARC, al costo de verse notoriamente afectada su legitimidad por el triunfo electoral del No y por no haber logrado finalmente el apoyo del ex-presidente Uribe, del Centro Democrático y las fuerzas políticas de la derecha, cuantitativamente significativas y con un peso importante en la cultura política y la opinión pública colombianas.

6.4. Las consecuencias del triunfo del No y la refrendación en el Congreso: A manera de conclusiones

A comienzos de febrero de 2017 los distintos frentes guerrilleros de las FARC emprendieron su marcha hacia los puntos de concentración o «zonas veredales de transición», en las que iniciarían su proceso de reincorporación a la vida civil y donde de acuerdo a un cronograma establecido en los acuerdos de La Habana y monitoreado en el terreno por observadores de Naciones Unidas, avanzarían en la dejación progresiva de sus fusiles y municiones y en la localización y entrega a la ONU de alrededor de mil caletas con armas convencionales y no convencionales (*Revista Semana*, 2017). Se acordó también fundir las armas entregadas para convertirlas en tres monumentos conmemorativos de la paz: uno en Bogotá, otro en La Habana y un tercero en New York.

Las FARC cumplieron la palabra empeñada y se transformaron en una organización política, manteniendo la sigla FARC, ahora significando «Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común».

El Gobierno Santos tuvo que aprobar entre el 2017 y el 2018, a marchas forzadas, teniendo en cuenta la lentitud de los trámites en el Congreso de la República, los proyectos de ley necesarios para iniciar la implementación de los acuerdos, como, por ejemplo, el que reconocía jurídicamente la conversión de las FARC en un nuevo partido político³⁰.

30. Nota de la editora: Respecto a los desarrollos legislativos iniciales para la implementación del acuerdo de paz, ver el capítulo 3 de María Teresa Garcés, en este mismo libro.

Proyectos claves que eran parte de los acuerdos de La Habana, como las Circunscripciones Especiales de Paz para elegir 16 representantes de territorios particularmente afectados por el conflicto armado, no fueron aprobados por el Congreso. Lo mismo sucedió con la reforma política y con la propuesta de Desarrollo Rural Integral, clave para la modernización y democratización del campo y de las sociedades campesinas. El inicio de las campañas de cara a las elecciones a Cámara y Senado de marzo de 2018 y a las presidenciales de mayo y junio enrareció la atmósfera política y legislativa, favoreció la polarización frente a los temas de la paz y la implementación de los acuerdos, y el Centro Democrático y la derecha reforzaron su interpretación del supuesto «conejo»³¹ que el Gobierno Santos le habría puesto a la decisión de los electores en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

Muchos de los miembros individuales y algunos de los partidos de la propia coalición gubernamental que apoyaba al expresidente Santos empezaron a defecionar en el apoyo a los proyectos de ley necesarios para la implementación de los acuerdos de La Habana, realineándose políticamente de cara a las próximas contiendas electorales. Su interés ahora estaba centrado en sus campañas electorales individuales para reelegirse en Cámara o Senado en marzo de 2018 y el Gobierno Santos, que había mantenido a una coalición de fuerzas políticas aceitada con «mermelada» y prebendas clientelistas, ya poco tenía para reparar.

Otro grave problema es que luego de la firma de los acuerdos de paz con las FARC se agudizaron los asesinatos de líderes sociales en zonas campesinas y de precario control territorial por parte del Estado. Líderes y lideresas de procesos de restitución de tierras usurpadas por paramilitares y empresarios y propietarios rurales aliados; líderes opuestos a grandes proyectos mineros o de minería ilegal; líderes de proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, líderes indígenas y afrodescendientes; dirigentes de las juntas de acción comunal, defensores y defensoras de derechos humanos, en total 343 líderes con corte a 31 de julio de 2018 (*Ascamcat, 2018*) han sido asesinados desde finales de 2016, en medio de una política negacionista del fenómeno en los dos últimos años de la administración Santos (el actual presidente Iván Duque, a junio de

31. Ver cita de pie de página n° 6.

2019, no da muchas muestras de estar preocupado por el asunto y de encontrar soluciones efectivas para detener la matanza sistemática de líderes sociales).

El Estado colombiano, una vez más, pues ya había sucedido luego de las desmovilizaciones paramilitares de 2005 bajo Uribe Vélez, fue incapaz de copar con sus fuerzas militares y policiales y con sus instituciones sociales, los espacios territoriales dejados por la desmovilización guerrillera de las FARC.

Además de esta grave omisión, hay que subrayar la ineficiencia de la gran mayoría de las instituciones estatales en la implementación de los acuerdos. A la pesadez burocrática del Estado colombiano contemporáneo, altamente clientelizado y con serios problemas para favorecer lógicas meritocráticas y de acción institucional eficaz, se sumaron en los meses finales del Gobierno Santos algunas prácticas de corrupción en el manejo de los dineros aportados por la comunidad y la cooperación internacional a los proyectos de paz.

Manteniendo buena parte de las banderas ideológicas esgrimidas contra el proceso de paz y los acuerdos de La Habana, recurriendo al miedo a las FARC y al espectro del castro-chavismo, el Centro Democrático y los partidos de la derecha obtuvieron una votación significativa en las elecciones a Cámara y Senado en marzo de 2018 y finalmente volvieron al poder en las elecciones del 17 de junio de 2018 donde resultó elegido como presidente Iván Duque Márquez.

A casi un año de su posesión, en el manejo de los temas de la paz y de la implementación de los acuerdos, el nuevo Gobierno aparece parcialmente preso de las propias ideologías y consignas con las que su partido, el Centro Democrático, estigmatizó los acuerdos con las FARC con el fin de reconquistar el poder en 2018. Al Gobierno le da vergüenza hablar de la paz. No ha sido capaz de resignificar positivamente la palabra, comprendiendo que el proceso de paz con las FARC, antes que un logro exclusivo del expresidente Santos, constituye un bien mayor para la sociedad colombiana. Terminar con la guerrilla más antigua de América, la más fuerte militarmente y una de las más radicales desde el punto de vista ideológico, no es un logro menor hacia la reconciliación entre los colombianos. Pero es difícil que Duque lo reconozca en la medida en que las investigaciones de

instituciones salidas de los acuerdos de paz de La Habana, como la Jurisdicción Especial de Paz, JEP, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, así como la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, no les convienen a aquellos sectores del Centro Democrático y la ultraderecha que tienen rabo de paja por sus nexos históricos con el paramilitarismo y otras formas de delincuencia, en la medida en que van a esclarecer la parte de responsabilidad que a ellos les compete en la crisis humanitaria colombiana.

Los desaciertos del presidente Duque en dos intentos fallidos y cuestionados de nombrar director del Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH muestran también esa hiperideologización del Centro Democrático: creer que en un tema crucial, de particular atención de la comunidad internacional, con un movimiento de memoria profundamente arraigado en la sociedad y los territorios afectados por las violencias, se puede nombrar a cualquier personaje menor, sin ninguna altura ética e intelectual, sobre la base de su subordinación a la ideología y a los intereses de la derecha política. El nombramiento finalmente del historiador Darío Acevedo, quien niega la existencia del conflicto armado en Colombia y considera que ahora la misión del Centro es dar total espacio a la visión y puntos de vista de los militares, consumó el propósito de imponer una concepción ideológica hegemónica de la memoria.

La relación del Gobierno Duque con el proceso de paz y la implementación de los acuerdos de La Habana es más bien hostil y nada favorable al desarrollo del espíritu reconciliador y progresista contenido en los acuerdos de paz. En el primer semestre de 2019 Duque intentó torpedear la aprobación de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz, JEP, que ya había pasado por control constitucional, interponiendo seis objeciones presidenciales, las cuales fueron finalmente rechazadas en las votaciones de Cámara y Senado, teniendo el presidente que sancionar a regañadientes y sin ninguna modificación el texto de la ley.

A diferencia de Juan Manuel Santos, quien tenía la experiencia y el capital simbólico para construir una propuesta política independiente de Uribe Vélez, Iván Duque le debe totalmente su nombramiento al expresidente, y por su dependencia de él y su inexperiencia tiene que

darle un amplio margen de acción al «presidente eterno», como él mismo lo llamó en alguna ocasión, y a los parlamentarios y dirigentes políticos del Centro Democrático más doctrinarios e incondicionales con el exmandatario.

Reconstruir una historia ponderada sobre los aspectos comunicacionales y de cultura política que incidieron en el triunfo del No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, pero también una historia visual de cómo junto a los esfuerzos del expresidente Santos y su equipo negociador, la sociedad civil también se la jugó por la defensa e implementación de los acuerdos de paz con las FARC, es parte de una necesaria tarea de revisión crítica de nuestro reciente pasado, capaz de reconocer, valorar y fortalecer los idearios y las fuerzas sociales que pueden hoy seguir impulsando indispensables procesos de paz y de reconciliación que continúen trabajando por superar el conflicto armado interno, desterrar la violencia de nuestras relaciones políticas y recuperar la valoración y cuidado de la vida humana en Colombia.

Referencias

- Ascamcat, C. C.-I. (2018). Ascamcat, CINEP/PPP, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Confederación Acción Comuna, Coordinación Colombia Estados Unidos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Movimiento Ríos vivos, Somos defensores, Universidad Nación. Bogotá: scamcat, CINEP/PPP, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Confederación Acción Comuna, Coordinación Colombia Estados Unidos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI, Movimiento Ríos vivos, Somos defensores, Universidad Nación.
- Brunner, J. J. (1988). *Un espejo trizado*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Castaño Zapata, D., Jurado Castaño, P., & Ruiz Romero, G. (2018, mayo-agosto). La memoria como relato abierto. Retos políticos del trabajo de los centros de memoria y de las comisiones de verdad. *Análisis Político* (N° 93), 3-19. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/an-pol/article/view/75614>
- Colombo, J. (2011, febrero 12). La droga, ¿y Colombia? *El Espectador*. Obtenido de <https://blogs.elespectador.com/actualidad/la-droga-y-colombia/enemigo-publico-numero-uno>
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del jefe negociador del Gobierno colombiano en La Habana*. Bogotá: Penguin Random House.
- Duzán, M. J. (2018). *Santos. Paradojas de la paz y del poder*. Bogotá: Penguin Random House.
- Gómez Giraldo, M. (2016). *La historia secreta del proceso de paz*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Lederach, J. P. (2016, agosto 30). *Pioneros en la construcción de la paz desde las regiones. Liderar en la rehumanización y la recuperación de confianza*. [Inédito].
- Lederach, J. P. (s.f.). *Liderar la construcción de la paz desde las regiones*. [Inédito].
- López de la Roche, F. (2014). *Las ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Bogotá: Penguin Random House/IERPI.
- López de la Roche, F. (2015). Entre lo deseable y lo posible para poder vivir en paz: cambios en la comunicación mediática y en las culturas políticas de derechas e izquierdas. En A. Vargas Velásquez, *Transición, democracia y paz* (págs. 113-141). Bogotá.

- López de la Roche, F. (2018a). *La comunicación social, los grandes medios y la propaganda negra del Centro Democrático en el triunfo del no en el plebiscito del 2 de octubre de 2016*. López de la Roche, Fabio & Guzmán, E.
- López de la Roche, F. (2018b). *Noticias RCN de Claudia Gurisatti y la indisposición sistemática de su audiencia televisiva contra el proceso de paz entre el Gobierno Santos y las FARC*. López de la Roche, F.& Guzmán, E. (eds).
- López de la Roche, F. (2019). Posverdad, ideología y odio en la movilización del Centro Democrático del 1o. de abril de 2017, contra el presidente Santos y el proceso de paz: análisis del registro fotográfico del evento. En S. Roncallo-Dow, J. D. Cárdenas Ruiz, & J. C. Gómez Giraldo, *Nosotros, Colombia. Comunicación, paz y (pos)conflicto* (pág. 280). Chia: Editorial EAFIT; Universidad de la Sabana.
- López de la Roche, F., & Guzmán, E. (2018). *Retos a la comunicación en el posacuerdo: políticas públicas, legislación y renovación de las culturas políticas, Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ IEPRI.
- Ramírez Prado, J. (2016, octubre 4). El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia. *Asuntos legales*. Obtenido de <https://goo.gl/1z3cw3>
- Revista Semana. (2015, abril 19-26) Edición 1720. Entrevista a Claudia Gurisatti «La Guri pisa duro» (2016). *Revista Semana*, pág. 12.
- Revista Semana. (2016a, octubre 3-9). ¿Y ahora qué? *Revista Semana*. Edición N° 1796.
- Revista Semana. (2016b, octubre 9-16). Del infierno al cielo. *Revista Semana*. Edición N° 1797.
- Revista Semana. (2016c, octubre 16-23) ¡Acuerdo ya! Los colombianos piden una solución pronta para salvar la paz, pero un pacto nacional para lograrlo no será fácil. *Revista Semana*. Edición N° 1798.
- Revista Semana. (2017, febrero 5-12). La última marcha. *Revista Semana*, págs. 18-23.
- Waisbord, S. (2013). *Vox populista: medios, periodismo, democracia*. Barcelona: Gedisa.

Capítulo 7

Capítulo 7. En la tierra del No: élites rurales, herencias conservadoras y articulación uribista en el plebiscito del 2 de octubre de 2016¹

Juan David Velasco²

Tal como lo calificaron diversos medios de comunicación dentro y fuera de Colombia, los resultados del mecanismo que buscó refrendar el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP en Cartagena, fueron sorprendidos (*BBC Mundo*, 2016; *Dulce Romero*, 2016), pues era impensable que el cálculo político del expresidente Juan Manuel Santos y sus asesores internacionales³, y las

1. Este artículo contó con la asistencia de investigación de las politólogas Mónica del Pilar Burgos y Vanessa Clavijo Barboza. Asimismo, en la recolección y el procesamiento de datos, participaron los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana, Alejandra Rojas, Andrés Gómez Caro, Cinthya Lacouture y María Fernanda Naranjo. Vale la pena destacar que, para la realización de este artículo, se entablaron conversaciones con varios líderes políticos y de opinión que defendieron la posición del No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016. Gracias a ellos pude conocer de cerca la estrategia de movilización y segmentación electoral que utilizaron para rechazar en las urnas el contenido del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP.

2. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: velasco.juan@javeriana.edu.co El autor agradece los valiosos comentarios que sobre este artículo emitieron los profesores Eduardo Pizarro, Gustavo Duncan y Mario Aguilera Peña.

3. Como el asesor británico Jonathan Powell (que participó en el diseño del mecanismo de refrendación popular del acuerdo de Viernes Santo en Irlanda). Véase la reflexión sobre este asunto, en el artículo del profesor Juan Gabriel Gómez publicado en la presente edición del libro.

mediciones de todas las encuestadoras del país, hayan errado en anticipar o predecir la derrota del Sí en las urnas.

Tal vez por el carácter sorpresivo de la derrota, y la amargura que esta produjo en un sector importante de la sociedad colombiana, surgieron distintas interpretaciones sobre los resultados del plebiscito. Las más comunes se centraron en aspectos subjetivos y coyunturales. Por ejemplo, un grupo considerable de analistas plantearon la tesis de la manipulación psicológica del votante, es decir, argumentaron que, desde la campaña del No, hubo desinformación, falsedades y un uso instrumental de discursos que apelaron a emociones negativas para llevar a la gente a oponerse en las urnas al acuerdo de paz.

Entre estas explicaciones, quizás la más representativa la dio Andrei Gómez-Suárez⁴, quien consideró que la campaña del No —promovida principalmente por el partido Centro Democrático y el expresidente Álvaro Uribe— logró constituir un «marco de referencia emocional adverso al proceso de paz»⁵, debido a estrategias semánticas que no solo generaron mayor odio y resentimiento hacia las FARC-EP y el Gobierno de Santos, sino antipatía e indiferencia en sectores urbanos que desconocían la vulnerabilidad de las víctimas y la tragedia de la guerra en las regiones⁶.

Para María Fernanda González (2017), estos discursos que promocionaron emociones negativas en los sufragantes colombianos fueron ampliamente proliferados por las redes sociales virtuales⁷, en donde el engaño y las frases sin fundamentación por parte de los promotores del No sobre el tratamiento jurídico-penal para la guerrilla, la crisis del

4. Un excelente académico con quien comparto la coautoría de este libro, pero de quien discrepo en la identificación de los mecanismos causales que llevaron a la gente a votar mayoritariamente por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

5. Nota de la editora: Andrei Gómez-Suárez participó en este libro como autor del capítulo 5: «Dispositivos retóricos y marco de referencia emocional: un análisis del triunfo del No en el plebiscito y su impacto en la construcción de paz».

6. Realmente, estas estrategias semánticas las denominó como «dispositivos retóricos del No» (Ver capítulo 5). Estos se pueden resumir como lemas o conceptos que se repetían constantemente en las redes sociales, los discursos públicos o las notas de prensa. Según el autor, los dispositivos más recurrentes fueron: «castro-chavismo», «ideología de género», «No más Santos» y «paz sin impunidad».

7. Como Facebook, WhatsApp y Twitter.

régimen político venezolano y las alusiones a la equidad de género en el texto del acuerdo, llevaron a crear un clima de opinión desfavorable para la refrendación popular de la paz⁸.

Estos planteamientos lograron sustentarse de mejor manera, tras las polémicas declaraciones dadas a la prensa por parte del gerente general de la campaña del No, Juan Carlos Vélez, pues este afirmó que los opositores al acuerdo de paz buscaron «que la gente saliera a votar verraca» y que aprovecharon el poder viral de las redes sociales para difundir su mensaje antagónico (*El País*, 2016).

Sin embargo, las anteriores explicaciones no abordan con integralidad el fenómeno en cuestión. Por un lado, presentan al votante colombiano como un agente social desprovisto de agencia, esto es, sin capacidad de tomar decisiones de manera autónoma y persistente, pues son manipulados por la información que circula maliciosamente en los medios y las redes sociales que consumen con frecuencia⁹. Sin embargo, las últimas elecciones nacionales reflejan divisiones estructurales de la sociedad colombiana. Por ejemplo, el candidato reeleccionista Santos obtuvo mayorías electorales para ser presidente en 2014 en segunda vuelta (con una agenda programática que priorizaba las negociaciones de paz), pero en el plebiscito del 2016, otras mayorías se opusieron al acuerdo de paz firmado por él y Rodrigo Londoño, alias *Timochenko*¹⁰. Asimismo, en los últimos eventos electorales hubo campañas de desinformación y desprestigio al oponente¹¹, por lo que esta tendencia es constante al igual que la votación polarizada.

8. Para González (2017) el debate en las redes sociales fue «más pasional que racional», pues los «discursos del No centraron su campo semántico en el miedo, la guerra y el comunismo». Por eso, considera que el plebiscito cristalizó la etapa de la «posverdad» en Colombia.

9. De una manera más coloquial, estas miradas consideran a los votantes como ignorantes o seres maleables que están proclives sistemáticamente a la manipulación emocional. De ahí que comparta con el profesor Juan Gabriel Gómez (Ver capítulo 1 del presente libro) su valoración sobre la arrogancia de gran parte de los académicos, periodistas y políticos que defendieron el Sí.

10. En otras palabras, esta postura sostendría que en la votación de segunda vuelta por Santos en 2014 predominaron las mentes no manipulables, pero en el plebiscito del 2016 sobresalieron las mentes manipuladas.

11. Las llamadas «campañas de desinformación» o «guerra sucia» ya eran comunes desde las elecciones presidenciales de 2014, por consiguiente, no fueron exclusivas del plebiscito

Por ende, las explicaciones anteriormente esbozadas no son integrales porque consideran que el votante colombiano tomó decisiones en contextos vaciados de historia económica y política, y en medio de escenarios particulares aislados. Por eso, si bien en el plebiscito el componente afectivo fue determinante para movilizar votantes, la pregunta que surge es: ¿en qué contextos las emociones de rechazo a las concesiones brindadas a las FARC-EP en el acuerdo de paz, se activaron o fueron reforzadas por los discursos de la élite política que se opuso al Gobierno de Juan Manuel Santos?

Así pues, en este capítulo, plantearé que los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016, en especial las votaciones mayoritarias que obtuvo el No, se pueden entender por la conjunción de tres factores:

- a. Un patrón histórico según el cual, tras procesos de democratización y redistribución de la riqueza, se reacomodan las élites rurales para oponerse a los cambios impulsados por gobiernos nacionales débiles.
- b. La persistencia histórica de actitudes y redes políticas conservadoras en varios departamentos¹².
- c. La consolidación de un electorado que vota persistentemente por el uribismo y sus aliados, en una tercera parte de los municipios del país.

(al respecto, ver la portada y el editorial de la *Revista Semana*, del 5/10/2014). En esa lógica, afirmaciones del uribismo como la «paz con impunidad», el «castro-chavismo» y la «burla al país» ya eran repetitivas de esa época, por lo que explicar los resultados del plebiscito solo a partir de eso es inconsistente, pues no responde por qué este mismo discurso con las mismas herramientas de difusión —redes sociales virtuales— predominó en la primera vuelta presidencial de 2014, pero no en la segunda vuelta. Dicho de otro modo: las explicaciones basadas en la manipulación psicológica no son consistentes para explicar las variaciones temporales en el voto mayoritario en coyunturas idénticas (por ejemplo, tanto las elecciones de presidente de 2014 como las del plebiscito de 2016, fueron consideradas como refrendaciones populares a los resultados de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP. En ambas contiendas se presentaron desenlaces opuestos).

12. A este fenómeno de persistencia de actitudes y redes políticas conservadoras, lo llamaré como la herencia conservadora.

En esa lógica, demostraré que las reacciones de las élites agrarias¹³ a las propuestas de democratización y redistribución de activos rurales contenidas en el acuerdo de paz¹⁴, y la persistencia de redes electorales conservadoras en amplias regiones del país, confluyeron para que la opción del No en el plebiscito se impusiera.

7.1. Élites rurales y frenos a las iniciativas de democratización y redistribución de la riqueza

En la historia política colombiana del siglo xx, se aprecia un patrón de comportamiento¹⁵: cada vez que un Gobierno nacional impulsa procesos de democratización¹⁶ y redistribución de la riqueza en el campo, las élites rurales se oponen férreamente a la implementación de dichas iniciativas en las regiones, por sentir amenazada su supervivencia, su patrimonio o su posición política privilegiada (Romero, 2003; Gutiérrez Sanín, 2014; González, 2014; Carroll, 2015). Los casos que ilustran el patrón se detallan a continuación:

13. Por élites rurales o élites agrarias entenderé al subgrupo de la población que concentra la propiedad de la tierra o tiene un control significativo sobre los medios de producción e intercambio comercial (riego, crédito, transporte de mercancías, precios, etc.). Definición basada en (Acemoglu & Robinson, 2005; Palacios, 2011).

14. Principalmente, las apuestas por propiciar una reforma agraria y por ampliar la participación política de excombatientes guerrilleros y sus comunidades de base.

15. En la literatura académica anglosajona se llama *path dependence*. No hay una traducción concisa al español, pero el concepto hace alusión a: i. factores de retroalimentación que producen resultados similares en contextos cambiantes o coyunturas críticas; ii. dinámicas desatadas por un evento o proceso que se reproducen, incluso en ausencia del evento o proceso original (Pierson & Skocpol, 2008).

16. Por procesos de democratización entenderé dos cosas: i. las medidas graduales o estructurales encaminadas a redistribuir la riqueza en una sociedad, y, ii. las medidas que buscan la incorporación masiva de sectores excluidos en el sistema político (Acemoglu & Robinson, 2005). Ejemplos claros de democratización son la ampliación del voto a las mujeres y los analfabetos, la creación de circunscripciones electorales especiales para minorías étnicas o raciales, etc.

Tabla 5 Ciclos de apertura democrática y contrarreforma en Colombia: 1936 - 1986

Iniciativa de democratización o redistribución de activos rurales	Gobierno	Período	Contenido de la reforma o la propuesta de reforma	Oposiciones	Desenlaces
Reforma agraria (Ley 200 de 1936)	Gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo	1934 - 1938	<ul style="list-style-type: none"> • Declaró la función social de la propiedad. • Permitió la expropiación de tierras mediante sentencia judicial y previa indemnización. • Permitió la extinción de dominio en predios donde no se ejerciera posesión durante un lapso de 10 años. • Estableció la titulación de baldíos para colonos que llevaran cinco años consecutivos de explotación económica del terreno. • Creación de «jueces agrarios». 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberales moderados (Ricardo Charria Tovar*). • Liberales de derecha (Eduardo López Pumarejo, Laureano García Ortiz**). • Partido Conservador (las facciones de Mariano Ospina Pérez*** y Laureano Gómez). • Sindicato Departamental de Propietarios de Antioquia. • Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN). • Iglesia católica. • Cámara de Comercio de Medellín. • Federación Nacional de Cafeteros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reversa de la reforma agraria con la expedición de la Ley 100 de 1944 (aumentó a 15 años el tiempo de espera para la expropiación de tierras no explotadas). • Cooptación clientelista de «jueces agrarios» para expulsar legalmente de las haciendas a los colonos y aparceros. • Desmantelamiento de procesos organizativos campesinos a través de la violencia.

*. Charria Tovar escribió que la revolución de López Pumarejo «erizó la piel del país más de miedo que de entusiasmo» (Henderson, 2006, pág. 339).

** .García Ortiz atacó a quienes, como López Pumarejo, «se han llamado y se siguen llamando liberales, pero no son liberales sino comunistas» (Henderson, 2006, p. 339).

***. Ospina Pérez sostuvo públicamente que López Pumarejo tenía «intereses políticos bastardos» (Henderson, 2006, p. 339).

Iniciativa de democratización o redistribución de activos rurales	Gobierno	Período	Contenido de la reforma o la propuesta de reforma	Oposiciones	Desenlaces
<p>Reforma agraria (Ley 135 de 1961 y Ley 1 de 1968)</p>	<p>Gobiernos liberales del Frente Nacional: Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo</p>	<p>1961 - 1970</p>	<ul style="list-style-type: none"> Creación del INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria), que tiene la competencia de administrar las tierras baldías y el Fondo Nacional Agrario. Reivindica la función social de la propiedad (expropiación de «predios inadecuadamente explotados», es decir, cuando estos llevaban más de tres años consecutivos sin explotarse económicamente). Establece un plazo de 10 años para que los baldíos solicitados por los arrendatarios y aparceros fueran transferidos completamente. Creación Unidad Agrícola Familiar (límites a la adjudicación de baldíos). Creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) para fortalecer políticamente la reforma. Creación de programa de subsidios para colonos y asistencia técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> Partido conservador (facción lauranista*). Partido liberal (facción izquierdista del Movimiento Revolucionario Liberal). Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), en cabeza de Miguel Santamaría Dávila. 	<ul style="list-style-type: none"> Frenos a los procedimientos jurídicos y administrativos de expropiación en los gobiernos conservadores de Guillermo León Valencia y Misael Pastrana. Reducción de la reforma agraria a la adjudicación de baldíos en zonas de frontera agrícola. Adjudicación de baldíos a grandes propietarios (producto de la cooptación clientelista del INCORA). División política irreconciliable en la ANUC (línea Armenia y línea Sincelejo). Consolidación del Pacto de Chicoral (Ley 4 de 1973).

*. Según (Dávila Ladrón de Guevara, 2002), la iniciativa de reforma agraria de Alberto Lleras fue retardada hasta su último año de Gobierno, cuando logró hacer un pacto secreto con la facción de Mariano Ospina Pérez y Gilberto Alzate Avendaño. Según plantea Dávila, en el Gobierno de Lleras tuvieron mayor representación burocrática los conservadores, lo que sirvió como factor de negociación para sacar adelante su agenda legislativa reformista.

Iniciativa de democratización o redistribución de activos rurales	Gobierno	Período	Contenido de la reforma o la propuesta de reforma	Oposiciones	Desenlaces
Acuerdo de Paz de la Uribe	Gobierno conservador de Belisario Betancur	1982 - 1986	<ul style="list-style-type: none"> Amplia amnistía e indulto para todos los integrantes de las FARC-EP (Ley 35 de 1982). Creación de «Comisión Asesora de Paz» (Decreto 2712 de 1982) que sugirió la «aplicación de una vigora política de reforma agraria». Instalación de la Cumbre Política (propuestas de reforma al sistema electoral y modernización de las instituciones políticas). Ampliación de los espacios de participación (elección popular de alcaldes y creación de un partido político: Unión Patriótica). 	<ul style="list-style-type: none"> Élites ganaderas del Magdalena Medio y el sur del Cesar. Esmeralderos con inversiones de tierra en la altillanura. Narcotraficantes (cartel de Medellín) con inversiones de tierra en Boyacá, Cundinamarca, Tolima y la Altiplanura. Grupos de autodefensa en Magdalena Medio y Meta. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la violencia homicida y la desaparición forzada (reducimiento del conflicto armado). Extremismo de militantes de la Unión Patriótica. Auge de grupos paramilitares (ejércitos privados apoyados o tolerados por las fuerzas militares). Expansión territorial de las FARC-EP (radicalización y cierre transitorio a la salida negociada al conflicto armado).
Negociación de Paz del Caguán - Agenda Común por el Cambio Hacia una Nueva Colombia	Gobierno conservador de Andrés Pastrana	1998 - 2002	<ul style="list-style-type: none"> Política Agraria Integral. Reforma a la administración de justicia. Reforma política para la ampliación de la democracia. Un listado inagotable de propuestas reformistas (Pizarro, 2017: 285). 	<ul style="list-style-type: none"> Cúpula de las Fuerzas militares a raíz de la desmilitarización de 6 municipios (zona de distensión). Grupos paramilitares (articulados o adheridos violentamente a las AUC o el BCB). Sociedad de Agricultores de Colombia. Federación Nacional de Ganaderos. Élites palmiculturas. 	<ul style="list-style-type: none"> Rompimiento del bipartidismo (ascenso de Alvaro Uribe con un partido independiente, y surgimientos de nuevas fuerzas con tradiciones en el liberalismo y el conservatismo). Cierre a la salida negociada del conflicto armado (implementación de políticas de «mano dura»). Intensificación del conflicto armado en los primeros años del Gobierno Uribe (después se propicia la derrota estratégica de las FARC-EP y la desmovilización de las AUC).

Nota Fuente: Elaboración propia sobre la base de (Pizarro, 2017; Dávila Ladrón de Guevara, 2002; Henderson, 2006; Machado C., 2009; Gutiérrez Sanín, 2014; Romero, 2003; Reyes Posada, 2016; Berry, 2002; Aguilera, 2014).

Como se percibe en el cuadro anterior, las principales apuestas de democratización en el siglo xx en Colombia contemplaron medidas de reforma agraria, que en algunos casos se implementaron (ley 200 de 1936, ley 135 de 1961, ley 1 de 1968) y en otras, se plantearon como pactos idealizados de refundación del país (Acuerdo de Paz de la Uribe y Agenda de paz del Caguán). Sin embargo, todas esas políticas o propuestas refundacionales fueron neutralizadas, inaplicadas o revertidas debido al apoyo decidido de élites rurales que fueron transformándose en cada coyuntura histórica¹⁷.

En el caso del acuerdo de paz firmado en Cartagena por el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC, se replica el patrón (*path dependence*), aunque en contextos institucionales y políticos sumamente diferentes¹⁸. No obstante, el común denominador con los procesos anteriores es que hubo un rechazo —en algunos casos abierto y en otros silencioso— de ciertas élites rurales que veían con preocupación y amenaza algunos de los puntos del acuerdo de paz, especialmente, los concernientes al desarrollo rural integral, la participación política y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Gremios ganaderos y palmicultores, junto con reputados comerciantes, empresarios cafeteros y bananeros, expresaron su rechazo al acuerdo de paz de diferentes maneras:

17. Nótese que en los procesos de paz de Belisario Betancur y Andrés Pastrana, las élites rurales que se opusieron a los posibles desencadenantes de reforma agraria (en caso de que los acuerdos hubiesen llegado a buen puerto), no solo eran legales, sino ilegales, pues narcotraficantes y esmeralderos ligados al paramilitarismo compraron masivamente tierras en diferentes regiones del país, erigiéndose en los nuevos terratenientes (Reyes Posada, 2016: Rodríguez, 2014).

18. A diferencia de los procesos de paz de Belisario Betancur y Andrés Pastrana, el Gobierno de Santos contó con una curva alta de aprendizaje sobre las negociaciones, dado el escenario favorable por el quiebre estratégico del modelo de guerra de las FARC, el apoyo de la comunidad internacional y los mayores niveles de recaudo de ingresos por parte del Estado (Pizarro, 2017), en especial, pp. 367-390. Así también, en el actual contexto, no parece probable que emerjan reacciones violentas a gran escala y con alta intensidad por parte de grupos paramilitares, tal como sucedió en los años ochenta y finales de los noventa (esto no supone un negacionismo sobre la situación repudiable que viven a diario líderes sociales y defensores de derechos humanos, quienes en medio de las negociaciones de paz y posterior a la firma del acuerdo de paz en Cartagena, han sido víctimas sistemáticas de homicidio y amenazas por parte de actores armados de diferente naturaleza).

- a. Manifestando ante los medios de comunicación sus reparos, preocupaciones y cuestionamientos hacia «los dividendos de la paz» que pregonó el Gobierno nacional en la búsqueda de mayorías que legitimaran la negociación con las FARC-EP¹⁹ (ver cuadro comparativo 2);
- b. Rechazando en encuentros gremiales las concesiones jurídicas, políticas y económicas otorgadas a las FARC para propiciar su desmovilización (ver cuadro comparativo 2);
- c. Financiando la campaña de los diferentes comités promotores del No en el plebiscito.

En el siguiente cuadro, se resumirán algunas de las posiciones que sostuvieron públicamente representantes de las élites rurales, para justificar su rechazo a la propuesta de reforma rural integral, participación política de excombatientes de la guerrilla y/o medidas de justicia transicional contempladas en el acuerdo de paz.

19. El «dividendo de la paz» sería el resultado positivo de la desmovilización de las FARC-EP, en tanto permitiría la reducción del presupuesto militar, la llegada de inversión extranjera en zonas antiguamente conflictivas, la diversificación de la agenda electoral a temas como la educación y la lucha contra la corrupción (debido a la superación del debate sobre salida negociada al conflicto armado o derrota militar) y la disminución de los costos fijos de producción para los empresarios nacionales, en tanto no tenían que invertir tanto en seguridad privada para poder operar.

Tabla 6 Casos respectivos de cuestionamientos al acuerdo de paz por parte de representantes de élites rurales en Colombia

Sector de la élite rural	Representante o gremio	Punto del acuerdo criticado	Declaraciones de rechazo a puntos del acuerdo de paz	Fuente
Ganadero	José Félix Lafaurie presidente de Federación Nacional de Ganaderos -FEDEGAN	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Rural Integral. • Participación política. • Víctimas y Justicia Transicional. 	<p>«Votarían por la paz, bien supremo y derecho que no puede ser votado, como lo dejó claro la Corte Constitucional, a pesar de lo cual el Gobierno hizo «lo que le dio la gana», con una pregunta amañada por un acuerdo dízque para el fin del conflicto y la construcción de una paz estable(...) Y porque le gusta la paz, la gente permitirá con su voto que los crímenes atroces queden impunes, porque una pena de mentiras es una amnistía de verdad; y que sus autores reciban una representación popular que nadie les ha otorgado y no merecen. Por la paz, la gente creará que las FARC no han sido narcotraficantes ni tienen dinero.»</p> <p>«Tengo la plena seguridad (de que los ganaderos van a ser despojados de sus tierras). Porque la tierra no se estira, es un recurso finito, y quienes conocemos el problema rural sabemos que es así. Le voy a dar un dato: La Ley 135 del 61, a la fecha llevamos 55 años, contiene instrumentos legales como la expropiación. Durante 55 años, lo que el Estrado logró expropiar y entregar solo fueron 1.474.000 hectáreas. Y este Gobierno pretende, ahora en 12 años, expropiar o extinguir el dominio de 3 millones, y formalizar 7 más.»</p>	<p>Véase: Vanguardia.com. «Un voto emocional». 25 de septiembre de 2016. Disponible en: https://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/jose-felix-lafaurie/un-voto-emocional-BFVL374270</p> <p>Véase: El Tiempo. 5 de diciembre de 2016. «¿Qué papel jugarán los ganaderos en el nuevo acuerdo con las FARC?» Disponible en: https://www.eltiempo.com/economia/sectores/ganaderos-seran-despojados-de-sus-tierras-segun-presidente-de-fedegan-28583</p>
Agricultores	Jorge Enrique Bedoya presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Rural Integral. 	<p>«Enviamos unos comentarios al ministro de Agricultura y pedimos una cita con él y con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que haya claridad sobre el tema, ya que el mismo Gobierno, hace un año más o menos, habría mencionado que no iba a dar tierra a las FARC. El acuerdo habla es de la población campesina, de la gente sin tierra y de las víctimas del conflicto (...) Una cosa dice el acuerdo de paz, otra dice el Gobierno y ahora promocionan algo diferente, se necesita claridad.»</p>	<p>Véase: La República. 14 de abril de 2018. «Sociedad de Agricultores de Colombia presenta dudas por programa de tierras». Disponible en: https://www.larepublica.co/economia/sociedad-agricultores-de-colombia-presenta-dudas-por-programa-de-tierras-2713523</p>
Agricultores	Jorge Enrique Bedoya presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas y Justicia Transicional. 	<p>El acuerdo con las FARC estableció que los civiles responderían ante la JEP solo cuando tuvieran «participación activa o determinante en la comisión de los crímenes de competencia de esta jurisdicción. Jorge Enrique Bedoya, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), señala al respecto que se debe hacer claridad total y que expresamente se proteja a quienes fueron víctimas de extorsiones, secuestros o atentados y de esa manera fueron coaccionados a entregar dinero o a apoyar de alguna manera a actores armados.»</p>	<p>Véase: El Tiempo. 01 de octubre de 2017. «Lupa a zonas grises en desarrollo de los acuerdos con las FARC». Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/cortes-agriculturas-a-implementacion-de-acuerdos-con-las-FARC-en-laz-jep-136668</p>

Sector de la élite rural	Representante o gremio	Punto del acuerdo criticado	Declaraciones de rechazo a puntos del acuerdo de paz	Fuente
Palmicultor	Jens Mesa Dashington presidente ejecutivo de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma - FEDEPALMA	<p>Punto del acuerdo criticado</p> <ul style="list-style-type: none"> Fin del conflicto (cese al fuego y dejación de armas). 	<p>El dirigente gremial le expresó al Gobierno nacional sobre «... la incertidumbre que se ha ido apoderando en la comunidad palmera del país por el resurgimiento de la inseguridad, más aún con la presión que están ejerciendo las FARC sobre la población civil, a través de amenazas constantes y restricción de la libre circulación, lo cual impide hacer empresa y con ello la generación de empleo y bienestar para los habitantes en la zona».</p>	<p>Véase: Contexto ganadero. 29 de mayo de 2014. «Fedepalma cuestiona proceso de paz ante ataque de las FARC». Disponible en: https://www.contextoganadero.com/agricultura/fedepalma-cuestiona-proceso-de-paz-ante-ataque-de-las-farc</p>
Palmicultor	Luis Francisco Dangond Lacouture presidente de la Junta Directiva de Federación Nacional de Cultivadores de Palma - FEDEPALMA	<p>Reforma Rural Integral.</p>	<p>«La primera de nuestras metas se ha enfocado en superar los retos del entorno colombiano, dado que enfrentamos una nueva realidad, en especial en el campo, a raíz de la implementación del acuerdo de paz con las FARC. No podemos desconocer que existe una debilidad y pérdida de confianza en las instituciones y se avecina un nuevo Gobierno, que tendrá la responsabilidad de consolidar la democracia, recuperar la seguridad jurídica, apoyar la iniciativa privada y garantizar el derecho a la libre empresa, defender la economía de mercado, y afianzar la legalidad y la formalización en el país. Específicamente en el agro, es imperativo brindar seguridad jurídica en relación con la tenencia y el uso de la tierra, pues la incertidumbre que se ha vivido en los últimos años desestimula la inversión.»</p>	<p>Véase: Boletín El Palmicultor: Edición febrero de 2018 No.</p>
Comerciante	Guillermo Botero presidente de la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO	<ul style="list-style-type: none"> Víctimas y Justicia Transicional. 	<p>El dirigente gremial, quien participa en la edición número 52 del Congreso Anual de Confecámaras, no ocultó sus reparos en torno a las penas de prisión de 5, 8 y hasta 20 años que cumplirían los guerrilleros de las FARC, una vez reconozcan los delitos cometidos en el contexto del conflicto.</p>	<p>Véase: RCN Radio. 24 septiembre de 2015. «Presidente de Fenalco sostiene que acuerdo sobre justicia transicional podría generar impunidad».</p>
Comerciante	Guillermo Botero presidente de la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO	<p>Fin del conflicto (cese al fuego y dejación de armas).</p>	<p>Durante el Congreso Nacional de Comerciantes. Botero basó su tesis en los dramáticos niveles de extorsión que imperan en el territorio: «los comerciantes no sentirán los verdaderos beneficios del acuerdo logrado con las FARC, si este delito no desaparece».</p>	<p>Véase: La República. 14 de septiembre de 2016. «Es necesario acabar con la extorsión para consolidar el proceso de paz: Botero». Disponible en: https://www.larepublica.co/economia/es-necesario-acabar-con-la-extorsion-para-consolidar-el-proceso-de-paz-botero-2421061</p>

Nota Fuente: Elaboración propia.

De esa forma, los resultados del plebiscito a nivel departamental y municipal tienen mucho que ver con la posición crítica que asumieron segmentos representativos de la élite rural. Por ejemplo, los grandes propietarios de fincas bananeras y los dueños de las principales comercializadoras de esta fruta financiaron el Comité Promotor del No (Verdad Abierta, 2016). Sus críticas se centraron en el modelo de justicia transicional acordado, pues estaban en desacuerdo con que los empresarios pudieran ser juzgados por un tribunal que consideraban que no iban a brindar las suficientes garantías de imparcialidad²⁰ (*Revista Semana*, 2016).

Por otro lado, no solo la inversión de recursos económicos a la campaña electoral o la incidencia mediática para cuestionar el acuerdo de paz repercutieron en los resultados del plebiscito. También, en los territorios con predominio de economías agrarias, se registraron votaciones considerables por el No. Veamos algunos ejemplos:

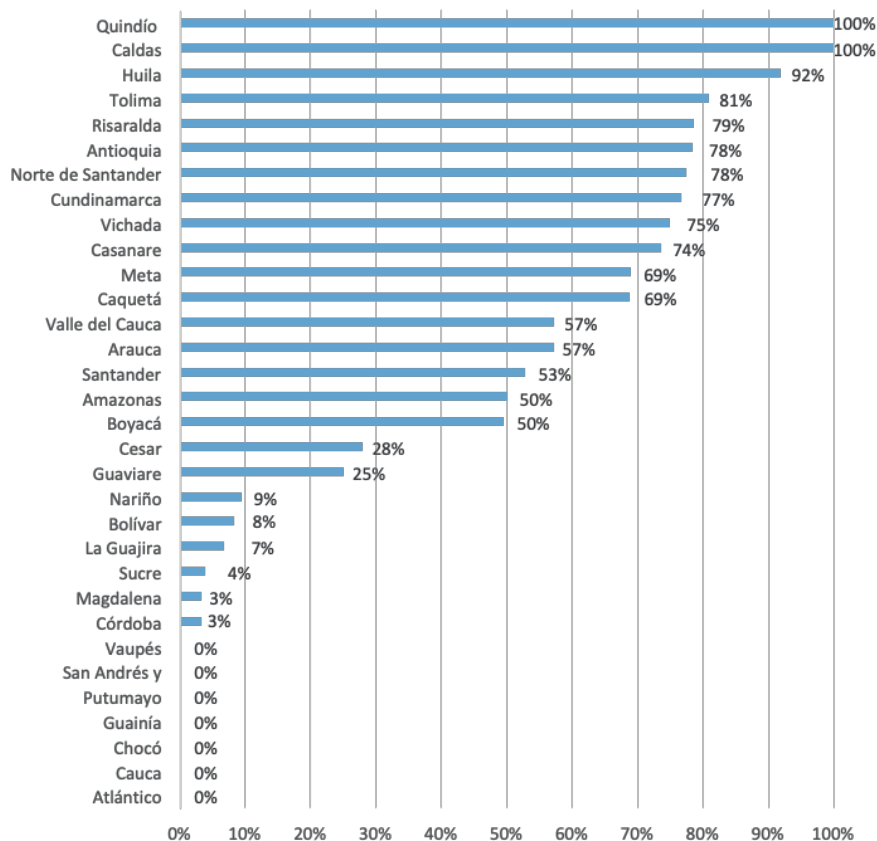
1. Proporcionalmente, los departamentos con tradición cafetera —como Quindío, Caldas, Risaralda, Huila y Antioquia— concentraron el mayor número de municipios que se opusieron en las urnas al acuerdo de paz firmado por el Gobierno nacional y las FARC (ver figura 17).
2. Parece existir una relación contraria entre los municipios productores de café y las votaciones por el Sí en plebiscito (ver tabla 7). En otros términos: a medida que un departamento presentara una mayor vocación cafetera²¹, era más probable que la mayoría de sus habitantes hubiesen sufragado en contra del acuerdo de paz²².

20. Como lo establece un estudio (Pontificia Universidad Javeriana & CITPax, 2018), los empresarios del sector agrícola han sido señalados por tener vínculos con grupos paramilitares en las sentencias de Justicia y Paz. Esos señalamientos por parte de desmovilizados paramilitares (postulados) se han convertido en «compulsa de copias» para que se investigue sus presuntas conductas delictivas en la justicia ordinaria.

21. O esta sea un renglón económico importante por la generación de riqueza o el empleo de mano de obra.

22. Dado que no utilizo técnicas estadísticas inferenciales, hablo en un lenguaje hipotético. Por consiguiente, aclaro que no establezco relaciones causales entre economía cafetera y resultados del plebiscito, aun cuando la evidencia descriptiva parece indicar una asociación.

Figura 17 Porcentaje de municipios por departamento que votaron mayoritariamente por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016



Nota Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por consiguiente, una eventual pero incompleta explicación sobre el nexo entre la economía cafetera y la oposición en las urnas al acuerdo de paz, podría ser el rechazo permanente a los actos de victimización perpetrados por la guerrilla de las FARC-EP en contra de los propietarios de las fincas cafeteras, a quienes selectivamente secuestraron, extorsionaron o asesinaron²³. El natural resentimiento por la pérdida de seres queridos o por los daños

23. Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

materiales sufridos²⁴ pudo incidir en que consideraran como injusto que los jefes guerrilleros puedan participar en política y tuvieran tratamientos punitivos más blandos a los establecidos en el código penal ordinario²⁵.

Tabla 7 Porcentaje de municipios productores de café por departamento donde ganó el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016

Departamento	Total de municipios cafeteros en el departamento	Número de municipios cafeteros en el departamento donde ganó el No	Porcentaje de municipios cafeteros donde ganó el No en el plebiscito
Quindío	12	12	100 %
Risaralda	13	13	100 %
Caldas	21	21	100 %
Huila	35	34	97 %
Antioquia	91	78	80 %
Santander	46	33	72 %
Boyacá	37	16	43 %

Nota Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y los Comités Departamentales de Cafeteros.

Otro caso que vale la pena resaltar es el de los municipios palmicultores. Según las estadísticas²⁶, los municipios que registran la mayor cantidad de hectáreas sembradas de palma tendieron a votar por el No en el plebiscito (ver Tabla 8). Así pues, los municipios que concentran el 75 % de la superficie cultivada con este producto agrícola se opusieron en las urnas al acuerdo de paz²⁷.

24. En muchas ocasiones, para efectuar el pago del rescate exigido por la guerrilla, los propietarios de fincas cafeteras tuvieron que vender sus predios rurales o endeudarse con entidades bancarias.

25. En una investigación anterior, pude entrevistar a propietarios cafeteros que fueron víctimas de la guerrilla. Algunos manifestaron que no están de acuerdo con las concesiones que le ofreció el Gobierno de Santos para su desmovilización, véase (Velasco, 2017). Sin embargo, esta explicación debe ser complementada.

26. Basados en las estadísticas proporcionadas (Ministerio de Agricultura, 2014).

27. La excepción a esta tendencia la constituyó el municipio de San José de Tumaco en Nariño. Allí, ganó el Sí en el plebiscito a pesar de disponer de más de 16 mil hectáreas de palma africana.

Tabla 8 Área cultivada de palma y municipios de votación mayoritariamente por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016

Departamento	Municipio	# de hectáreas sembradas (2014)
Meta	San Carlos de Guaroa	47.403
Santander	Sabana de Torres	23.621
Santander	Puerto Wilches	26.000
Casanare	Maní	34.500
Casanare	Orocué	18.000
Meta	San Martín	17.474
Meta	Acacías	17.000
Casanare	Villanueva	10.700
Meta	Puerto Gaitán	26.500
Cesar	San Alberto	11.775
Meta	Cabuyaro	14.992
Meta	Castilla La Nueva	12.200
Cesar	Agustín Codazzi	9.202
Meta	Barranca de Upía	11.800
Meta	Cumaral	7.100
Bolívar	San Pablo	7.200
Cesar	San Martín	6.193
Bolívar	Simití	6.100
Cundinamarca	Paratebuena	5.316
Santander	Rionegro	6.280
Total:		319.356

Nota Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Agricultura (2014).

Una interpretación posible sobre esta relación radica en que las élites palmicultoras ven como una amenaza la implementación de la reforma rural integral y la aplicación de medidas de justicia transicional, pues así lo han manifestado varios de sus dirigentes gremiales. Esto los habría llevado a invertir en recursos económicos, logísticos y políticos para movilizar —de manera directa o a través de intermediarios— a los votantes en sus áreas de injerencia.

7.2. Persistencia histórica de actitudes y redes políticas conservadas en la tierra del No

En esta sección, demostraré que la fuerza electoral del No en el plebiscito no surgió de manera aleatoria o circunstancial. Por el contrario, fue el resultado de un alineamiento estable del Partido Conservador (y sus facciones) con los votantes en una porción representativa del país²⁸. De esa forma, para probar esta hipótesis, se construyó una base de datos que incluyó la siguiente información:

- a. Número de curules obtenidas por los partidos o movimientos políticos en los comicios de Concejo 2011 y 2015, para los 546 municipios donde triunfó el No.
- b. Nombre del candidato al Senado de la República que obtuvo la máxima votación en cada uno de los 546 municipios donde triunfó el No, en los comicios de 2006, 2010 y 2014.

Como la unidad de análisis fue el municipio, se optó por analizar las votaciones en dos tipos de corporaciones. De esa forma, se analizaron elecciones del orden local y nacional, para tener diferentes escalas territoriales de análisis, y se combinó la observación de resultados a partir de unidades organizacionales como los partidos políticos (concejo) y a partir de individuos con capacidad de movilización electoral²⁹ (máximas votaciones por municipio al Senado).

Por un lado, se observaron los resultados del concejo ya que la circunscripción es local y, además, por ser un cuerpo colegiado, se puede apreciar de mejor manera cuáles fueron los partidos o movimientos que tienen mayor o menor representación política, a partir del número de curules alcanzadas. Por otra parte, se escogieron las máximas votaciones por municipio para Senado de la República, primero

28. Como mostraré más adelante, de los 546 municipios en los que ganó el No, en 239 de ellos existen fuertes herencias conservadoras, esto es, una quinta parte del país manifestó tendencias de voto estables por el conservatismo y sus redes políticas.

29. La capacidad de movilización electoral de los candidatos al Senado se midió a partir de la sumatoria de los municipios opositores al acuerdo de paz donde este fue la máxima votación.

por ser una circunscripción del orden nacional y segundo porque los candidatos que sacan mayorías en esos lugares pueden ser asimilados como las cabezas o los jefes de las estructuras políticas que operan en el territorio³⁰.

Redes electorales de alcance nacional en la tierra del No, 2006-2014

Como se observa en la Tabla 9, la mayoría de los senadores que concentraron sus votaciones en los municipios donde prevaleció el No en el plebiscito pertenecen al Partido Conservador. De hecho, cuando se analizan quiénes fueron los que sacaron las máximas votaciones en la mayor cantidad de los 546 municipios, se puede entrever que son jefes de redes políticas estables³¹, que en algunos casos estuvieron ligados al fenómeno de la parapolítica:

- Red electoral de Ciro Ramírez en el departamento de Boyacá, cuyo heredero —después de haber sido judicializado por la Corte Suprema de Justicia— en el Senado en 2014 fue Juan de Jesús Córdoba, y en 2018, su hijo Ciro Alejandro Ramírez³².
- Red electoral de la familia Suárez Mira en Antioquia, en la cual Óscar Suárez fue elegido senador en 2006 y tras haber sido condenado por la Corte Suprema de Justicia, heredó sus votos a Olga Suárez en los períodos de 2010 y 2014.
- Red electoral de la familia Aguilar en el departamento de Santander, en la cual se eligió al Senado a Óscar Josué Reyes en 2006, pero tras haber sido procesado por la Corte Suprema de

30. Aunque la morfología de las estructuras políticas se transformó radicalmente después de la elección popular de alcaldes y gobernadores —y en general, por los procesos de descentralización fiscal—, hay situaciones en las que los líderes o jefes de las estructuras políticas regionales siguen siendo los senadores.

31. Se entiende por red electoral estable aquella en la cual se presentan candidatos al Senado y se logra la obtención de una curul de manera consistente desde el 2006 hasta el 2014. Quien gana la curul puede ser la misma persona (jefe de la red) o puede transmitir su caudal electoral a familiares o terceros con quienes no comparte relaciones de parentesco o compadrazgo.

32. Quien fue avalado por el partido Centro Democrático.

Justicia, se recompone la votación en 2014 a favor de Nerthink Mauricio Aguilar y en 2014 se transfiere a Richard Aguilar³³.

- Red electoral de Hernán Andrade en el departamento del Huila (Andrade fue senador en 2006, 2014 y 2014).
- Red política de Luis Carlos Torres en el departamento del Meta (Torres fue senador en 2006, y tras una investigación por concierto para delinquir agravado en la Corte Suprema de Justicia, transfiere el capital electoral a su esposa, Maritza Martínez, quien fue elegida senadora en 2010, 2014 y 2018).
- Red electoral de Juan Manuel Corzo en el departamento de Norte de Santander (Corzo fue senador en 2006, 2010 y 2014).
- Red electoral de Ubeimar Delgado en el departamento del Valle del Cauca (Delgado fue Representante a la Cámara en 1998 y 2002, y posteriormente en 2006, senador). Después de ocupar la gobernación del Valle en 2011, apoyó a su sobrino, Javier Mauricio Delgado, quien obtuvo una curul en el Senado en 2014.
- Red electoral de Jorge Hernando Pedraza en el departamento de Cundinamarca (Pedraza fue senador en 2010 y 2014).

33. Tanto Richard como Nerthink son hijos del exgobernador de Santander, Hugo Aguilar, quien fue condenado por vínculos con grupos paramilitares.

Tabla 9 Senadores que concentraron su votación en municipios donde triunfó el No el 2 de octubre de 2016

Candidato	Senado 2006		Senado 2010		Senado 2014	
	Partido Político	N° Municipios donde ganó el No y que fueron la máxima votación	Partido Político	N° Municipios donde ganó el No y que fueron la máxima votación	Partido Político	N° Municipios donde ganó el No y que fueron la máxima votación
<i>Hernán Francisco Andrade Serrano</i>	Conservador	23	Conservador	15	Conservador	13
<i>Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez</i>	Conservador	21	Conservador	14	Conservador	26
<i>Milton Arlex Rodríguez Sarmiento</i>	Partido de la U	16	Partido de la U	12	Partido de la U	9
<i>Juan Manuel Corzo Román</i>	Conservador	15	-	-	Conservador	15
<i>Carlos Ramiro Chavarro Cuellar</i>	-	-	Conservador	24	Conservador	13
<i>Juan de Jesús Córdoba Suárez</i>	-	-	Conservador	21	Conservador	9
<i>Maritza Martínez</i>	-	-	Partido de la U	21	Partido de la U	15
<i>Carlos Roberto Ferro Solanilla</i>	-	-	Partido de la U	12	Partido de la U	11
<i>Olga Lucía Suárez Mira</i>	-	-	Conservador	17	Conservador	9
<i>Óscar Suárez Mira</i>	Conservador	13	-	-	-	-
<i>Ciro Ramírez Pinzón</i>	Conservador	24	-	-	-	-
<i>Luis Humberto Gómez Gallo</i>	Conservador	18	-	-	-	-
<i>Carolina Rodríguez</i>	Conservador	16	-	-	-	-
<i>Alfonso María Niñez Lapeira</i>	Conservador	14	-	-	-	-
<i>Luis Carlos Torres</i>	Cambio Radical	18	-	-	-	-
<i>Victor Renán Barco</i>	Liberal	13	-	-	-	-

Candidato	Senado 2006		Senado 2010		Senado 2014	
	Partido Político	Nº Municipios donde ganó el No y que fueron la máxima votación	Partido Político	Nº Municipios donde ganó el No y que fueron la máxima votación	Partido Político	Nº Municipios donde ganó el No y que fueron la máxima votación
<i>Luis Fernando Duque García</i>	Liberal	16	-	-	-	-
<i>Óscar José Reyes Cárdenas</i>	Convergencia Ciudadana	15	-	-	-	-
<i>Luis Alberto Gil</i>	Convergencia Ciudadana	12	-	-	-	-
<i>Liliana María Rendón Roldán</i>	-	-	Conservador	23	-	-
<i>José Iván Clavijo Contreras</i>	-	-	Conservador	22	-	-
<i>Fernando Eustasio Tamayo</i>	-	-	Conservador	19	-	-
<i>Juan Mario Laserna Jaramillo</i>	-	-	Conservador	16	-	-
<i>Juan Francisco Lozano Ramírez</i>	-	-	Partido de la U	14	-	-
<i>Jorge Eduardo Londoño Ulloa</i>	-	-	Verde	14	-	-
<i>Nidia Marcela Osorio Salgado</i>	-	-	-	-	Conservador	16
<i>Javier Mauricio Delgado Martínez</i>	-	-	-	-	Conservador	13
<i>Juan Diego Gómez Jiménez</i>	-	-	-	-	Conservador	10
<i>Eugenio Enrique Prieto Soto</i>	-	-	-	-	Liberal	11
<i>Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado</i>	-	-	-	-	Opción Ciudadana	27

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Legado conservador en los municipios donde triunfó el No en el plebiscito

Para analizar en perspectiva histórica el comportamiento electoral de los municipios donde ganó el No en el plebiscito, y así apreciar ciertas actitudes políticas de los habitantes de dichos territorios, se utilizó la robusta base de datos construida por la profesora Patricia Pinzón de Lewin (1989) en la cual clasifica las regiones del país a partir de las tradiciones de voto por el Partido Liberal y el Partido Conservador en cuatro períodos: i. 1932-1949; ii. 1950-1972 (cubre el Frente Nacional); iii. 1972-1982; iv. 1984.

Los resultados demuestran que en 246 municipios donde ganó el No en el plebiscito, hubo un predominio histórico del Partido Conservador³⁴ (ver Tabla 10). De hecho, si se tiene en cuenta que la diferencia nacional entre las votaciones del No y el Sí fueron del 0,43 %, llama la atención que en los municipios de tradición de voto conservador donde triunfó la opción de rechazo al acuerdo de paz, la diferencia porcentual de votos fue del 25 %.

Esto significa que en los municipios que históricamente han votado por el Partido Conservador, el No tendió a sacar mayores diferencias porcentuales frente al Sí, lo que revela que en esos contextos el discurso de oposición o rechazo al acuerdo de paz firmado por el Gobierno nacional y las FARC, caló de manera más amplia.

Tabla 10 Diferencia porcentual de votos obtenidos por el Sí y el No en los municipios de tradición conservadora

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Antioquia	Abejorral	38,10 %	61,89 %	23,79 %
Antioquia	Abriaquí	39,08 %	60,91 %	21,83 %
Antioquia	Angostura	39,29 %	60,70 %	21,41 %
Antioquia	Argelia	32,48 %	67,52 %	35,04 %
Antioquia	Belmira	43,37 %	56,62 %	13,25 %
Antioquia	Cañasgordas	41,09 %	58,90 %	17,81 %
Antioquia	Caracolí	49,35 %	50,64 %	1,29 %

34. Por predominio histórico se entiende que desde 1932 hasta 1984, hubo consecutivamente votaciones mayoritarias por el Partido Conservador en elecciones a Congreso de la República.

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Antioquia	Carmen de Viboral	33,88 %	66,11 %	32,23 %
Antioquia	Carolina	41,99 %	58,00 %	16,01 %
Antioquia	Cisneros	37,11 %	62,88 %	25,77 %
Antioquia	Cocorná	35,39 %	64,60 %	29,21 %
Antioquia	Copacabana	38,78 %	61,21 %	22,43 %
Antioquia	Don Matías	26,02 %	73,97 %	47,95 %
Antioquia	Entrerriós	32,95 %	67,04 %	34,09 %
Antioquia	Girardota	36,30 %	63,69 %	27,39 %
Antioquia	Granada	39,46 %	60,53 %	21,07 %
Antioquia	Guarne	26,73 %	73,26 %	46,53 %
Antioquia	Guatapé	38,51 %	61,47 %	22,96 %
Antioquia	Jardín	35,96 %	64,03 %	28,07 %
Antioquia	Jericó	29,01 %	70,98 %	41,97 %
Antioquia	La Ceja	30,10 %	69,89 %	39,79 %
Antioquia	Liborina	35,78 %	64,21 %	28,43 %
Antioquia	Maceo	42,18 %	57,81 %	15,63 %
Antioquia	Marinilla	31,36 %	68,63 %	37,27 %
Antioquia	Nariño	32,58 %	67,41 %	34,83 %
Antioquia	Peñol	38,32 %	61,63 %	23,31 %
Antioquia	Puerto Triunfo	26,29 %	73,70 %	47,41 %
Antioquia	Sabanalarga	34,13 %	65,86 %	31,73 %
Antioquia	Sabaneta	37,06 %	62,93 %	25,87 %
Antioquia	San Andrés	44,96 %	55,03 %	10,07 %
Antioquia	San Carlos	46,98 %	53,01 %	6,03 %
Antioquia	San Luis	24,92 %	75,07 %	50,15 %
Antioquia	San Pedro	25,65 %	74,34 %	48,69 %
Antioquia	San Rafael	38,83 %	61,16 %	22,33 %
Antioquia	San Roque	41,20 %	58,79 %	17,59 %
Antioquia	San Vicente	27,92 %	72,07 %	44,15 %
Antioquia	Santa Rosa de Osos	30,10 %	69,89 %	39,79 %
Antioquia	Santo Domingo	39,22 %	60,77 %	21,55 %
Antioquia	Santuario	26,95 %	73,04 %	46,09 %
Antioquia	Sonsón	26,14 %	73,85 %	47,71 %
Antioquia	Támesis	35,34 %	64,65 %	29,31 %
Antioquia	Valparaíso	40,06 %	59,93 %	19,87 %
Antioquia	Yarumal	32,56 %	67,43 %	34,87 %
Antioquia	Yolombo	39,54 %	60,45 %	20,91 %
Bolívar	Simití	49,57 %	50,42 %	0,85 %
Boyacá	Aquitania	28,80 %	71,19 %	42,39 %
Boyacá	Arcabuco	46,70 %	53,29 %	6,59 %
Boyacá	Belén	46,11 %	53,88 %	7,77 %

Ganó el No, perdió Colombia. La referendación de la paz cuatro años después

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Boyacá	Boavita	44,33 %	55,66 %	11,33 %
Boyacá	Busbanza	48,73 %	51,26 %	2,53 %
Boyacá	Chinavita	45,86 %	54,13 %	8,27 %
Boyacá	Chiquinquirá	48,47 %	51,52 %	3,05 %
Boyacá	Chita	39,95 %	60,04 %	20,09 %
Boyacá	Chitaraque	40,09 %	59,90 %	19,81 %
Boyacá	Ciénaga	45,32 %	54,67 %	9,35 %
Boyacá	Corrales	44,39 %	55,60 %	11,21 %
Boyacá	Covarachia	38,62 %	61,37 %	22,75 %
Boyacá	Cuitiva	42,56 %	57,43 %	14,87 %
Boyacá	Duitama	48,44 %	51,55 %	3,11 %
Boyacá	El Espino	35,09 %	64,90 %	29,81 %
Boyacá	Floresta	39,74 %	60,25 %	20,51 %
Boyacá	Gachantivá	47,80 %	52,19 %	4,39 %
Boyacá	Gámeza	42,94 %	57,05 %	14,11 %
Boyacá	Guacamayas	20,29 %	79,70 %	59,41 %
Boyacá	La Uvita	31,95 %	68,04 %	36,09 %
Boyacá	Macanal	38,93 %	61,07 %	22,14 %
Boyacá	Mongua	23,98 %	76,01 %	52,03 %
Boyacá	Monguít	37,85 %	62,14 %	24,29 %
Boyacá	Otanche	44,04 %	55,95 %	11,91 %
Boyacá	Pachavita	49,73 %	50,26 %	0,53 %
Boyacá	Panqueba	45,96 %	54,03 %	8,07 %
Boyacá	Paya	45,51 %	54,48 %	8,97 %
Boyacá	Pesca	40,09 %	59,90 %	19,81 %
Boyacá	Pisba	43,23 %	56,76 %	13,53 %
Boyacá	Ráquira	48,91 %	51,08 %	2,17 %
Boyacá	San Mateo	33,82 %	66,17 %	32,35 %
Boyacá	San Miguel de Sema	48,25 %	51,74 %	3,49 %
Boyacá	San Pablo de Borbur	31,91 %	68,08 %	36,17 %
Boyacá	Santa María	39,76 %	60,23 %	20,47 %
Boyacá	Santa Rosa de Viterbo	42,82 %	57,17 %	14,35 %
Boyacá	Siachoque	34,87 %	65,12 %	30,25 %
Boyacá	Soata	42,34 %	57,65 %	15,31 %
Boyacá	Socha	49,52 %	50,47 %	0,95 %
Boyacá	Soraca	33,19 %	66,80 %	33,61 %
Boyacá	Sutatenza	48,03 %	51,96 %	3,93 %
Boyacá	Tópaga	41,16 %	58,83 %	17,67 %
Boyacá	Umbita	44,46 %	55,53 %	11,07 %
Boyacá	Ventaquemada	48,11 %	51,88 %	3,77 %
Boyacá	Viracachà	43,15 %	56,85 %	13,70 %

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Caldas	Aguadas	29,15 %	70,84 %	41,69 %
Caldas	Anserma	42,90 %	57,09 %	14,19 %
Caldas	Aránzazu	39,50 %	60,49 %	20,99 %
Caldas	Manzanares	36,04 %	63,95 %	27,91 %
Caldas	Marquetalia	37,43 %	62,56 %	25,13 %
Caldas	Marulanda	49,74 %	50,25 %	0,51 %
Caldas	Neira	35,26 %	64,73 %	29,47 %
Caldas	Pacora	36,21 %	63,78 %	27,57 %
Caldas	Pensilvania	32,19 %	67,80 %	35,61 %
Caldas	Riosucio	41,49 %	58,05 %	16,56 %
Caldas	Salamina	40,96 %	59,03 %	18,07 %
Caldas	Samaná	44,47 %	55,52 %	11,05 %
Caldas	Viterbo	26,68 %	73,13 %	46,45 %
Caquetá	Albania	34,57 %	65,42 %	30,85 %
Caquetá	Belén de Andaquies	39,96 %	60,03 %	20,07 %
Caquetá	Morelia	34,61 %	65,38 %	30,77 %
Cesar	Río de Oro	37,32 %	62,67 %	25,35 %
Cesar	San Alberto	37,84 %	62,15 %	24,31 %
Cundinamarca	Alban	38,95 %	61,04 %	22,09 %
Cundinamarca	Arbeláez	38,90 %	61,09 %	22,19 %
Cundinamarca	Cáqueza	37,09 %	62,90 %	25,81 %
Cundinamarca	Carmen de Carupa	37,09 %	62,90 %	25,81 %
Cundinamarca	Chipaque	31,00 %	68,99 %	37,99 %
Cundinamarca	Choaquí	34,08 %	65,91 %	31,83 %
Cundinamarca	Cogua	40,54 %	59,45 %	18,91 %
Cundinamarca	Cucunuba	34,68 %	65,31 %	30,63 %
Cundinamarca	El Peñón	39,17 %	60,82 %	21,65 %
Cundinamarca	Fómeque	28,84 %	71,15 %	42,31 %
Cundinamarca	Fosca	21,86 %	78,13 %	56,27 %
Cundinamarca	Gacheta	34,44 %	65,55 %	31,11 %
Cundinamarca	Gama	46,99 %	53,00 %	6,01 %
Cundinamarca	Guasca	35,41 %	64,58 %	29,17 %
Cundinamarca	Guatavita	38,80 %	61,19 %	22,39 %
Cundinamarca	Guayabal de Siquima	49,34 %	50,65 %	1,31 %
Cundinamarca	Guayabetal	25,86 %	74,13 %	48,27 %
Cundinamarca	Gutiérrez	36,61 %	63,38 %	26,77 %
Cundinamarca	Junín	40,41 %	59,58 %	19,17 %
Cundinamarca	La Peña	25,54 %	74,45 %	48,91 %
Cundinamarca	Lenguazaque	39,75 %	60,24 %	20,49 %
Cundinamarca	Macheta	43,05 %	56,94 %	13,89 %
Cundinamarca	Medina	34,43 %	64,56 %	30,13 %

Ganó el No, perdió Colombia. La refrendación de la paz cuatro años después

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Cundinamarca	Nimaima	41,86 %	58,13 %	16,27 %
Cundinamarca	Pulí	48,39 %	51,60 %	3,21 %
Cundinamarca	Quebradanegra	29,68 %	70,31 %	40,63 %
Cundinamarca	Quetame	32,32 %	67,67 %	35,35 %
Cundinamarca	Quipile	36,39 %	63,60 %	27,21 %
Cundinamarca	San Bernardo	47,71 %	52,28 %	4,57 %
Cundinamarca	San Francisco	35,98 %	64,01 %	28,03 %
Cundinamarca	Sasaima	34,80 %	65,19 %	30,39 %
Cundinamarca	Sesquilé	39,63 %	60,36 %	20,73 %
Cundinamarca	Supatá	37,86 %	62,13 %	24,27 %
Cundinamarca	Sibaté	39,90 %	60,09 %	20,19 %
Cundinamarca	Sutatausa	36,11 %	63,88 %	27,77 %
Cundinamarca	Tabio	44,92 %	55,07 %	10,15 %
Cundinamarca	Tausa	28,09 %	71,90 %	43,81 %
Cundinamarca	Ubalá	41,25 %	58,75 %	17,50 %
Cundinamarca	Ubaque	43,32 %	56,67 %	13,35 %
Cundinamarca	Villagómez	34,55 %	65,44 %	30,89 %
Cundinamarca	Villa Pinzón	29,14 %	70,85 %	41,71 %
Huila	Acevedo	23,51 %	76,48 %	52,97 %
Huila	Agrado	32,12 %	67,87 %	35,75 %
Huila	Altamira	43,90 %	56,10 %	12,20 %
Huila	Colombia	39,94 %	60,05 %	20,11 %
Huila	Elías	48,60 %	51,39 %	2,79 %
Huila	Garzón	34,43 %	65,56 %	31,13 %
Huila	Iquira	39,12 %	60,87 %	21,75 %
Huila	Isnos	27,33 %	72,66 %	45,33 %
Huila	La Plata	32,74 %	67,25 %	34,51 %
Huila	Nátaga	34,95 %	65,04 %	30,09 %
Huila	Paicol	28,41 %	71,58 %	43,17 %
Huila	Palermo	37,60 %	62,39 %	24,79 %
Huila	Pital	28,37 %	71,62 %	43,25 %
Huila	Pitalito	34,77 %	65,22 %	30,45 %
Huila	Saladoblanco	42,31 %	57,68 %	15,37 %
Huila	San Agustín	32,65 %	67,34 %	34,69 %
Huila	Santa María	28,83 %	71,16 %	42,33 %
Huila	Suaza	31,99 %	68,00 %	36,01 %
Huila	Tarqui	32,12 %	67,87 %	35,75 %
Huila	Teruel	29,08 %	70,91 %	41,83 %
Huila	Timaná	24,37 %	75,62 %	51,25 %
Huila	Yaguará	38,68 %	61,31 %	22,63 %
La Guajira	San Juan del Cesar	48,90 %	51,09 %	2,19 %

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Meta	Acacias	27,05 %	72,94 %	45,89 %
Meta	Cubarral	30,29 %	69,70 %	39,41 %
Meta	Guamal	24,39 %	75,60 %	51,21 %
Meta	Restrepo	40,92 %	59,07 %	18,15 %
Nariño	Alban	43,58 %	56,41 %	12,83 %
Nariño	Potosí	46,77 %	53,22 %	6,45 %
Nariño	Pupiales	48,37 %	51,62 %	3,25 %
Norte de Santander	Abrego	33,55 %	66,44 %	32,89 %
Norte de Santander	Arboledas	30,39 %	69,61 %	39,22 %
Norte de Santander	Bucarasica	29,54 %	70,45 %	40,91 %
Norte de Santander	Cachirá	20,49 %	79,50 %	59,01 %
Norte de Santander	Chinacota	37,17 %	62,82 %	25,65 %
Norte de Santander	Cucutilla	33,64 %	66,34 %	32,70 %
Norte de Santander	Gramalote	33,52 %	66,47 %	32,95 %
Norte de Santander	Herrán	32,89 %	67,10 %	34,21 %
Norte de Santander	Lourdes	25,96 %	74,03 %	48,07 %
Norte de Santander	Mitiscua	45,19 %	54,80 %	9,61 %
Norte de Santander	Ocaña	39,14 %	60,85 %	21,71 %
Norte de Santander	Pamplona	35,00 %	64,99 %	29,99 %
Norte de Santander	Pamplonita	32,87 %	67,12 %	34,25 %
Norte de Santander	Rangovalia	25,00 %	75,00 %	50,00 %
Norte de Santander	Santiago	45,17 %	54,82 %	9,65 %
Norte de Santander	Sardinata	34,83 %	65,16 %	30,33 %
Norte de Santander	Toledo	31,86 %	68,13 %	36,27 %
Quindío	Buena Vista	43,88 %	56,11 %	12,23 %
Quindío	Finlandia	36,68 %	63,31 %	26,63 %
Risaralda	Apia	34,47 %	65,52 %	31,05 %
Risaralda	Belén de Umbría	38,15 %	61,84 %	23,69 %
Risaralda	Guática	33,66 %	66,33 %	32,67 %
Risaralda	La Celia	38,18 %	61,81 %	23,63 %
Risaralda	La Virginia	40,16 %	59,83 %	19,67 %
Risaralda	Marsella	38,15 %	61,84 %	23,69 %
Santander	Aguada	47,55 %	52,44 %	4,89 %
Santander	Betulia	42,67 %	57,32 %	14,65 %
Santander	Charta	28,33 %	71,66 %	43,33 %
Santander	Cimitarra	40,42 %	59,57 %	19,15 %
Santander	Confines	37,98 %	62,01 %	24,03 %
Santander	Enciso	45,87 %	54,12 %	8,25 %
Santander	Galán	41,85 %	58,14 %	16,29 %
Santander	Guadalupe	40,06 %	59,93 %	19,87 %
Santander	La Belleza	33,60 %	66,39 %	32,79 %

Departamento	Municipio	Sí	No	Diferencia
Santander	Málaga	38,31 %	61,68 %	23,37 %
Santander	Matanza	39,36 %	60,63 %	21,27 %
Santander	Mogotes	43,69 %	56,30 %	12,61 %
Santander	Molagavita	39,01 %	60,98 %	21,97 %
Santander	San José de Miranda	32,74 %	67,25 %	34,51 %
Santander	Santa Bárbara	36,01 %	63,98 %	27,97 %
Santander	Sucre	38,73 %	61,26 %	22,53 %
Santander	Zapatoca	38,63 %	61,36 %	22,73 %
Tolima	Alpujarra	31,02 %	68,97 %	37,95 %
Tolima	Casabianca	49,17 %	50,82 %	1,65 %
Tolima	Espinal	36,45 %	63,54 %	27,09 %
Tolima	Fresno	40,28 %	59,71 %	19,43 %
Tolima	Guamo	34,47 %	65,52 %	31,05 %
Tolima	Herveo	39,09 %	60,90 %	21,81 %
Tolima	San Luis	38,69 %	61,30 %	22,61 %
Tolima	Santa Isabel	27,85 %	72,14 %	44,29 %
Tolima	Suárez	38,99 %	61,00 %	22,01 %
Tolima	Valle De San Juan	46,03 %	53,96 %	7,93 %
Tolima	Villahermosa	25,88 %	74,11 %	48,23 %
Valle del Cauca	Argelia	48,42 %	51,57 %	3,15 %
Valle del Cauca	Bolívar	42,80 %	57,19 %	14,39 %
Valle del Cauca	Caicedonia	38,89 %	61,10 %	22,21 %
Valle del Cauca	El Águila	30,88 %	69,11 %	38,23 %
Valle del Cauca	El Dovio	32,84 %	67,15 %	34,31 %
Valle del Cauca	La Unión	27,43 %	72,56 %	45,13 %
Valle del Cauca	Roldanillo	42,08 %	57,91 %	15,83 %
Valle del Cauca	Versalles	36,85 %	63,14 %	26,29 %
		37,36 %	62,63 %	25,27 %

Nota Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y la base de datos construida (*Pinzón de Lewin, 1989*).

Fuerzas partidistas a nivel de concejo en la tierra del No

Para identificar cuáles son los partidos políticos con mayor influencia en los 546 municipios opositores al acuerdo de paz, se analizaron las elecciones de Concejo 2011 y 2015. Los resultados demuestran que la primera fuerza partidista la constituye el Partido Conservador, seguida del Partido de la U y el Partido Liberal, organizaciones que alcanzaron el mayor número de curules en los dos comicios examinados.

Tabla 11 Comparativo del número total de curules alcanzadas por los partidos políticos en los concejos municipales de los 546 municipios donde triunfó el No en el plebiscito referendatorio del acuerdo de paz³⁵

Partido	Concejo 2011		Concejo 2015	
	Número total de curules obtenidas en los 546 municipios donde ganó el No en el plebiscito	%	Número total de curules obtenidas en los 546 municipios donde ganó el No en el plebiscito	%
Partido Conservador	1.193	22,12 %	1.065	18 %
Partido Social de Unidad Nacional	1.166	21,62 %	1.097	18,50 %
Partido Liberal	856	15,87 %	933	15,70 %
Partido Cambio Radical	732	13,57 %	825	13,93 %
Partido Verde-Alianza Verde	374	6,93 %	450	7,60 %
Centro Democrático	(no existía en estas elecciones)	0 %	410	6,92 %
Polo Democrático	62	1,14 %	71	1,19 %
AICO	90	1,66 %	160	2,70 %
ASI	262	4,85 %	283	4,77 %
PIN - OPCIÓN CIUDADANA	285	5,28 %	410	6,92 %
Otros	373	6,91 %	271	4,57 %

Nota Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y la base de datos construida por Pinzón de Lewin (1989).

Por otra parte, los resultados revelan que los partidos de centroizquierda como el Polo Democrático y la Alianza Verde son fuerzas minoritarias a nivel local en los lugares donde se concentró la votación por el No en el plebiscito, al igual que las organizaciones que tienen su origen en las minorías étnicas (como AICO y ASI).

7.3. Articulación uribista

En los apartados anteriores se buscó demostrar que la posición de las élites agrarias y las herencias conservadoras estaban asociadas con las votaciones por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016. Sin

35. El porcentaje se calculó con una regla de tres, así: número de curules obtenidas por los partidos políticos en el concejo * 100 % dividido el número total de curules.

embargo, el mecanismo que une el factor económico y electoral con los resultados del plebiscito no se ha identificado. Por consiguiente, plantearé que el expresidente Álvaro Uribe Vélez es la correa de transmisión que une los intereses tanto el mundo rural y urbano, como el cemento que facilita la articulación de las élites con grupos representativos de votantes³⁶.

De esa forma, vale la pena resaltar que la coalición política y social que se articuló alrededor del No fue diversa: iglesias cristianas-evangélicas, militantes del Centro Democrático, sectores del Partido Conservador³⁷ y el Partido Liberal³⁸, académicos³⁹, y sectores de las élites rurales como ya hemos visto. Por tal motivo, vale la pena preguntarse sobre el peso real que tuvo la figura del expresidente Álvaro Uribe Vélez en la definición de los resultados electorales.

Para responder este interrogante, se procedió de la siguiente manera: primero, se analizó cuáles han sido históricamente los municipios en los que la mayoría de sufragantes apoyó establemente a Uribe como candidato a la presidencia de la república (comicios de 2002 y 2006), y después a sus elegidos para sucederlo (comicios de 2010 a Juan Manuel Santos, y comicios de 2014, primera y segunda vuelta, a Óscar Iván Zuluaga)⁴⁰. Es decir, en cuáles territorios Uribe y sus candidatos afectos han ganado las elecciones presidenciales de manera consecutiva desde 2002 hasta 2014.

Segundo, se cruzaron esos municipios de preferencia estable por el uribismo con aquellos en los que ganó el No en el plebiscito. Tercero, se hizo una correlación de Pearson, para estimar qué tanto coincidió la votación del plebiscito con las elecciones presidenciales.

36. A este mecanismo lo llamaré la articulación uribista.

37. Encabezados por expresidente conservador, Andrés Pastrana Arango, y el exprocurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado.

38. Senadoras liberales como Viviane Morales y Sofía Gaviria Correa promovieron la votación por el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

39. Como, por ejemplo, el exmagistrado de la Corte Constitucional, José Gregorio Hernández, y el exministro de Hacienda, Hugo Palacios Mejía.

40. Una caracterización tipológica de los municipios colombianos según su preferencia o animadversión por el uribismo se encuentra (Velasco, 2017), en especial las páginas 3-37.

Los resultados reflejan que de los 546 municipios donde ganó el No, 325 han sido históricamente fieles al uribismo⁴¹, es decir, el 60 %. Desde otro ángulo, de 373 municipios fieles al uribismo, en 325 de ellos se impuso el No, lo que equivale al 88 % de los casos (ver mapa). Y si se contabiliza el número promedio de votantes en los 327 municipios de tradición uribista que se opusieron al acuerdo de paz⁴², se tendría la cifra de 1.870.829 de sufragantes, lo que en otros términos significa que el 29 % del total de votos obtenidos por el No, provienen de las regiones intermedias y periféricas del país cuyos habitantes son seguidores de las políticas del expresidente Álvaro Uribe⁴³.

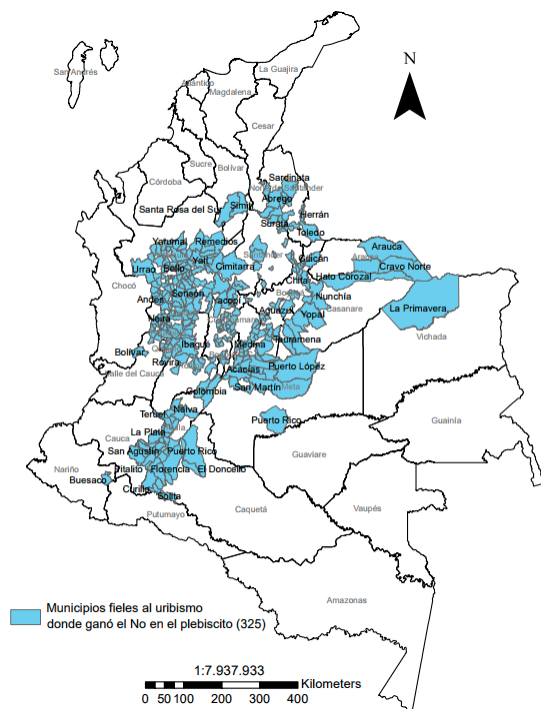
Sin embargo, este análisis estadístico no logra capturar a otros electorados uribistas que se ubican en las grandes ciudades, o en aquellos territorios periféricos donde Uribe o su candidato afecto ganan ciertas elecciones presidenciales, pero pierden otras.

41. Por municipios fieles al uribismo se entiende a aquellos en los cuales Uribe como candidato a la presidencia (comicios de 2002 y 2006) y sus sucesores (Juan Manuel Santos en los comicios de 2010, y Óscar Iván Zuluaga en los comicios de 2014, primera y segunda vuelta), obtuvieron mayorías electorales de manera consistente e ininterrumpida. Es decir, son las entidades territoriales donde el uribismo, desde el 2002 hasta la fecha, no ha perdido en elecciones presidenciales. Véase (Velasco, 2017).

42. El promedio se calculó sobre el número de votos obtenidos por Uribe o sus candidatos afectos, en los comicios presidenciales de 2002, 2006, 2010 y 2014 (primera y segunda vuelta).

43. El 29 % se calculó con una regla de tres, teniendo en cuenta los 6.431.376 votos alcanzados por el No, y los 1.870.829 sufragios que en promedio ha sacado Uribe y su candidato afecto en los últimos comicios presidenciales.

Figura 18 Mapa de municipios fieles al uribismo donde ganó el No en el plebiscito del 2 de octubre de 2016



Nota Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las correlaciones estadísticas y el análisis cartográfico demuestran que el peso del uribismo fue determinante por dos razones principales: i. porque una tercera parte del electorado opositor al acuerdo de paz es bastante fiel al uribismo⁴⁴; ii. porque en términos globales, más de la mitad de los municipios donde perdió el Sí han votado establemente por Uribe o sus candidatos afectos a la Presidencia de la República desde 2002 hasta la segunda vuelta de 2014.

44. Es decir, más de 1.800.000 ciudadanos que votaría consistentemente por Uribe o por «el que diga Uribe».

7.4. Conclusiones

A pesar de las «maquinarias» del Gobierno nacional, el apoyo irrestricto de la comunidad internacional y las predicciones triunfalistas de las encuestas, la opción del No sacó más votos en el plebiscito que buscó refrendar los acuerdos de paz firmados por el expresidente Juan Manuel Santos y el otrora jefe guerrillero, Timoleón Jiménez, alias *Timochenko*. Aunque las explicaciones iniciales versaron sobre la manipulación psicológica al votante, lo cierto es que, en Colombia, se encuentran raíces históricas y estructurales que, teniéndose en cuenta, revelan de mejor manera por qué las mayorías se opusieron en las urnas al acuerdo de paz.

Por un lado, existe un patrón histórico (*path dependence*) que se activa en momentos de impulso a la democratización, es decir, en situaciones en las que gobiernos débiles del nivel nacional promueven agendas de reforma agraria o pactos de ampliación de la representación política, que incluyen a antiguos adversarios de las élites. En ese sentido, la propuesta de desarrollo rural integral, participación política a excombatientes de las FARC y justicia transicional, constituyeron puntos del acuerdo de paz que generaron amplio rechazo e indignación en regiones cafeteras, palmicultoras y ganaderas.

Por otro lado, los discursos y las emociones de rechazo al acuerdo de paz calaron de manera potente en regiones con tradición de voto por el conservatismo. Así, donde se impuso el No, el Partido Conservador tendía a sacar mayorías en los concejos municipales y avalaba a congresistas que lideraban redes electorales estables. Además, desde los años cincuenta, las listas conservadoras ganaban a nivel de Cámara de Representantes y Senado de la República en esos municipios. Por ende, se concluye que el No predisponía de una base estable de votantes, especialmente, en zonas rurales de la región andina, el altiplano cundiboyacense y el eje cafetero donde las tasas de abstención electoral son mucho más bajas que en las ciudades urbanizadas (Velasco, 2017).

Finalmente, los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016 no podrían entenderse por fuera de la órbita de influencia del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Como líder político, tuvo la

capacidad de articular los intereses de las élites agrarias que aportaron recursos simbólicos y financieros, con las creencias, actitudes y emociones de una franja de votantes urbanos y rurales en una tercera parte del país.

Por eso, futuras investigaciones deberían profundizar en dos aspectos: uno, en el papel articulador del hoy senador Uribe, quien tiene la habilidad para conservar mayorías electorales, a partir de la unión de sectores políticos y económicos heterogéneos, y grupos de votantes diversos en el contexto rural y urbano del país. Dos, en la forma cómo la violencia transformó las identidades políticas, pues los resultados del plebiscito demostraron que una porción considerable de ciudadanos no está dispuesto a realizar concesiones jurídicas y políticas a la otrora guerrilla de las FARC-EP.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2005). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Massachusetts: Cambridge University Press.
- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera, fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá D.C.: IEPRI & Debate Penguin Random House [Online]. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/>
- BBC Mundo. (2016, octubre 2). Colombia: Gano el «No» en el plebiscito por los acuerdos de paz con las FARC. *El Espectador*. Sección Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/>
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista Economía Institucional*. [online], vol.4(n.6), 24-70. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900603>
- Boletín El Palmicultor. (2018). Recuperado de <https://publicaciones.fedepalma.org/>
- Carroll, L. A. (2015). *Democratización violenta. Movimientos sociales, élites y política en Urabá, el Caguán y Arauca. (Colombia), 1984-2008*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CONtexto ganadero. (2014, mayo 29). Fedepalma cuestiona proceso de paz ante ataque de las FARC. Obtenido de <https://www.contextoganadero.com/>
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (2002). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Dulce Romero, L. (2016, octubre 6). ¿Dónde estaban los medios en la campaña del plebiscito? *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/donde-estaban-los-medios-campana-del-plebiscito-articulo-658886>
- El País. (2016, octubre 6). Las polémicas revelaciones de promotor del No sobre estrategia en el plebiscito. *El País*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/>
- El Tiempo. (2016, diciembre 5). ¿Qué papel jugarán los ganaderos en el nuevo acuerdo con las FARC? *El Tiempo*. Sección Economía. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/>
- El Tiempo. (2017, octubre 1). Lupa a zonas grises en desarrollo de los acuerdos con las FARC. *El Tiempo*. Sección Justicia. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/>

- González, M. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Odecofi-Cinép-Colciencias.
- González, M. (2017, mayo-junio). La «posverdad» en el plebiscito por la paz en Colombia. *Revista Nueva Sociedad* [Online](No 269). Obtenido de <http://nuso.org/González>
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá D.C., Colombia: Debate.
- Henderson, J. (2006). *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- La República. (2016, septiembre 14). Es necesario acabar con la extorsión para consolidar el proceso de paz: Botero. *La República*. Obtenido de www.larepublica.co
- La República. (2018, abril 14). Sociedad de Agricultores de Colombia presenta dudas por programa de tierras. *La República*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/>
- Machado C., A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política* [Online]. Bogotá, Colombia: CID/Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>
- Ministerio de Agricultura. (2014). Palma de Aceite. Obtenido de <http://www.agronet.gov.co/Documents/Palma%20de%20Aceite.pdf>
- Ministerio de Agricultura. (2017). Publicaciones palma de aceite. Obtenido de <http://www.agronet.gov.co/>
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra?: propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930* [Online]. México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/1079>
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [Online], vol.17(no.1). Obtenido de <http://www.scielo.edu.uy/>
- Pinzón de Lewin, P. (1989). *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral: atlas electoral colombiano*. Volumen 20 de Serie Historia Contemporánea y Realidad Nacional.
- Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Planeta.
- Pontificia Universidad Javeriana & CITPax. (2018). *La verdad en las sentencias de Justicia y Paz. Un estudio cuantitativo sobre los hechos, sus principales narradores y las redes de apoyo develadas*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Javeriana.

- RCN Radio. (2015, septiembre 24). Presidente de Fenalco sostiene que acuerdo sobre justicia transicional podría generar impunidad. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/>
- Revista Semana. (2016, marzo 9). ¿Empresarios al banquillo? *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com>
- Reyes Posada, A. (2016). *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia. Nueva edición revisada y ampliada*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Ariel.
- Rodríguez, I. (2014) Despojo, baldíos y conflicto armado en Puerto Gaitán (Meta, Colombia) entre 1980 y 2010. *Revista de Estudios Socio jurídicos*, 16 (1), pp. 315-342.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas (1982-2003)*. Bogotá D.C.: IEPRI, Editorial Planeta Colombiana.
- Vanguardia. (2016, septiembre 25). Un voto emocional. *Vanguardia*. Obtenido de www.vanguardia.com
- Velasco, J. D. (2017). El voto uribista en los municipios colombianos: patrones y significados (2002-2014). *Revista Análisis Político*, Volumen 30(Número 89), 3-37.
- Verdad Abierta. (2016, octubre 13). Los cuestionamientos a bananeros detrás del No. *Verdad Abierta*. Obtenido de verdadabierta.com

Capítulo 8

Capítulo 8. Plebiscito y construcción de paz. A manera de reflexiones finales

Clara Rocío Rodríguez Pico¹

En la presente publicación se han ofrecido diversas perspectivas de análisis sobre lo que constituyó el proceso de refrendación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, considerado en un sentido amplio, así como sobre los resultados del plebiscito por la paz en que este proceso se concretó.

Los aportes académicos de Gómez Albarello y Rodríguez Pico que sitúan la refrendación en el marco internacional y de debates más generales sobre la democracia, se combinan con análisis propuestos por Garcés y Castro, en donde se profundiza en los contextos jurídicos e históricos que a nivel nacional contribuyen a entender el proceso de consulta popular efectuado en torno al acuerdo de paz. Las explicaciones sobre el triunfo del No y la derrota del Sí, encuentran también espacio en la reflexión desde diverso tipo de acercamientos: mientras Gómez-Suárez ahonda en los dispositivos retóricos y el marco de referencia emocional manejado por la campaña opositora, López aporta una perspectiva comunicacional y de cultura política, estructural y coyuntural, para la comprensión del problema. Por su parte Velasco, en el último de los capítulos, propone hipótesis explicativas de orden electoral ligadas al peso de élites rurales opuestas a procesos de reformas y de democratización, a la persistencia de herencias conservadoras en la política y al apoyo consistente que un porcentaje importante de votantes ha ofrecido al uribismo en las últimas décadas.

1. Investigadora y profesora asociada IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. PhD en estudios políticos.

Como se mencionó en la introducción, la presente publicación surgió del interés de registrar visiones, interpretaciones y análisis diversos sobre un evento fundamental en la historia del país, a lo cual contribuyen los aportes finalmente presentados en el libro. Pese a esto, no fue posible contar ni con todos los actores previstos ni con todas las posiciones presentes en el debate sobre el plebiscito y sobre la refrendación de la paz. Así, con la excepción del capítulo de Castro, donde claramente se exponen sus razones y las de un grupo de juristas que lo acompañó para oponerse al acuerdo de paz, el libro tiene una suerte de orientación hacia autores que privilegian análisis cercanos al Sí, de tal forma que —sin dejar de ser críticos de muchas de las decisiones tomadas para concretar la consulta, efectuar la campaña o motivar la participación de la ciudadanía— rescatan aportes del proceso o, en algunos casos, se juegan claramente a buscar opciones para superar la situación del país después de este frustrante evento de participación ciudadana.

En este sentido y derivado de las contribuciones académicas realizadas por los autores y del carácter ya mencionado de la publicación, a continuación propongo unas ideas finales que pretenden recoger preocupaciones y argumentos tanto sobre los efectos más notorios del plebiscito, como sobre los retos que se plantean en el plano político, social y académico para lograr que este evento se convierta en una oportunidad para la construcción de paz. Algunas de estas reflexiones van más allá de lo estrictamente planteado por los autores del libro y pretenden abrir nuevas rutas de abordaje y propiciar un debate que se considera necesario en el país. De igual forma, el análisis efectuado permite avanzar algunas conclusiones y recomendaciones sobre las lecciones que deja la experiencia del plebiscito en relación con el uso de los mecanismos de la democracia directa para involucrar a la ciudadanía en decisiones públicas, fortalecer las relaciones entre la representación política y la participación ciudadana y profundizar la democracia.

8.1. El principal efecto del No en las urnas: un empate técnico en contra de la gobernabilidad

Un punto de partida para la reflexión a varios años de efectuada la votación que terminó en el triunfo del No y en el que no se profundiza previamente en el libro, es el reconocimiento del efecto de este proceso en los cambios en la conformación del mapa político nacional. La oposición al acuerdo y el escenario proporcionado por la consulta ciudadana generó, a la larga, réditos políticos para los sectores uribistas y para quienes hicieron alianza con ellos en la campaña, buena parte de los cuales hoy se encuentran ligados al Gobierno, ocupando cargos oficiales nacionales o en el exterior.

Parece sostenible afirmar que la recuperación del poder por parte del uribismo no habría estado tan clara si no fuera por la victoria del No en el plebiscito por la paz, si bien la contienda presidencial de 2014 se definió en forma reñida entre Óscar Iván Zuluaga, el candidato del partido Centro Democrático, opositor a las negociaciones de La Habana, por una parte, y el expresidente Santos y su promesa de dar continuidad al esfuerzo por lograr la paz con la guerrilla de las FARC, por otra. Refuerza lo planteado en esta línea argumental el hecho de que, tal y como se muestra en la tabla 12, el porcentaje de votos del Centro Democrático estuvo lejos de ser mayoritario en los últimos ciclos electorales nacional y regional, y por sí solo no era garantía de victoria en la disputa por el ejecutivo nacional en las pasadas elecciones del 2018.

Tabla 12 Porcentaje de votos del partido Centro Democrático en los ciclos electorales 2014 (nacional) y 2015 (subnacional)

Ciclo	Tipo de elecciones	Circunscripción	Votos válidos	Votos Centro Democrático	%*
Nacional - elecciones 2014	Congreso	Senado	11.982.185	2.045.564	17,07 %
		Cámara	12.069.717	1.355.358	11,23 %
	Presidenciales	Primera vuelta	12.871.598	3.769.005	29,28 %
		Segunda vuelta	15.375.102	6.917.001	44,99 %
Subnacional - elecciones 2015	Uninominales	Alcaldes	19.115.084	1.494.731	7,82 %
		Gobernadores	15.147.611	1.085.755	7,17 %
	Plurinominales	Concejos Municipales	18.162.670	1.076.660	5,93 %
		Asambleas departamentales	14.196.366	1.238.193	8,72 %

Nota: * Porcentaje sobre el total de votos válidos.

Elaboración propia con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En este sentido, el triunfo en el plebiscito y la capitalización que del mismo realizó el uribismo con la renegociación del acuerdo, al aglutinar diversos sectores que se opusieron a las negociaciones, constituyó un elemento clave del regreso de esta corriente política al ejecutivo nacional. Su candidato oficial a la presidencia es elegido en una consulta popular en la que participan tres importantes promotores de la campaña del No: Iván Duque Márquez, apoyado por el expresidente Uribe y nominado mediante una serie de encuestas que lo favorecieron de entre un grupo de líderes aspirantes del Centro Democrático; Marta Lucía Ramírez, política ligada tradicionalmente al Partido Conservador y Alejandro Ordoñez, exprocurador conservador quien agitó la bandera de la ideología de género en la campaña del plebiscito². A la postre la fórmula conformada por Duque como presidente y Ramírez como vicepresidenta resultará vencedora en las elecciones presidenciales del 2018, a pesar de la mayoría alcanzada por el conjunto de partidos y candidatos presidenciales que apoyaban el proceso de paz en la primera vuelta. Así, en el marco de una votación entre dos alternativas claras y opuestas, dicha fórmula obtiene un 53,98 %

2. Ver: *El Espectador* (2018) «Iván Duque, ganador de la consulta de derecha».

(10.373.080 votos) en la segunda vuelta, venciendo a sus contrincantes Gustavo Petro y Ángela María Robledo, quienes alcanzan un 41,81 % del respaldo. En el Congreso de la República se observa también un avance del uribismo, aunque no de forma tan contundente: mientras en la Cámara de Representantes el Centro Democrático pasa de 19 a 32 curules entre las elecciones del 2014 y las del 2018³; en el Senado, aumenta levemente el porcentaje de su participación, pero mantiene igual el número de representantes, correspondiente a 19 senadores (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018*).

Por su parte, otros destacados líderes del No como la exfiscal y ex-candidata presidencial Vivian Morales, el exprocurador Alejandro Ordoñez o el vicepresidente durante el Gobierno del expresidente Uribe, Francisco Santos, se encuentran hoy ejerciendo como embajadores en Francia, la OEA y Estados Unidos, respectivamente. Carlos Holmes Trujillo, también uno de los voceros centrales de la campaña opositora al plebiscito, ocupa el cargo de canciller de la República. Recientemente también, Jaime Castro, autor de esta publicación y activo defensor del No, fue nombrado embajador extraordinario y plenipotenciario ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, con sede en París. Sectores cristianos que activaron las banderas de la ideología de género, hoy hacen parte del movimiento Colombia Justa y Libres, que alcanzó por primera vez una representación de cuatro congresistas en el legislativo. El único que se aparta de esta tendencia es Juan Carlos Vélez, gerente de la campaña del No, quien por las polémicas declaraciones en que deja al descubierto las *non sanctas* estrategias de campaña, termina fuera del partido Centro Democrático y en el 2019 lideró como independiente su candidatura a la alcaldía de Medellín, a nombre del movimiento Medellín Avanza con 6.977 votos, sus posibilidades de resultar electo

3. Logro que puede deberse más a reglas de orden electoral que a una consecuencia directa del plebiscito. En efecto, como en Colombia se requiere obtener el 3 % de la votación en Senado o Cámara de Representantes para contar con personería jurídica y avalar listas de candidatos, en 2014 el Centro Democrático no contaba todavía con este reconocimiento, al ser la primera vez que se presentaba en elecciones a Congreso. En estas condiciones, para acceder a la cámara baja debió conseguir respaldo ciudadano mediante firmas y conformar grupos significativos de ciudadanos en cada una de las circunscripciones electorales en las que participó.

fueron realmente pocas, ya que la disputa principal estuvo entre Daniel Quintero (303.420 votos) y Alfredo Ramos (235.105 votos) (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019a*).

Aunque estas transformaciones en el panorama nacional hacen parte del juego político democrático, el triunfo de los sectores afectos al No, no ha sido completo. No solo no han conseguido «hacer trizas» lo pactado en La Habana, como lo sugirió alguno de sus dirigentes más radicales⁴, sino que tampoco han logrado realizar modificaciones sustantivas al acuerdo de paz, ni mucho menos consolidar una apuesta política que convoque al país en torno a otros temas relevantes de su programa político. Tanto las diferentes encuestas realizadas, como los balances efectuados al Gobierno del presidente Duque son indicadores de esta situación⁵. Según la encuesta Gallup Poll, N° 131 de junio 2019, un 70,71 % de los entrevistados cree que las cosas están empeorando en Colombia, a la vez que los niveles de aprobación del presidente pasaron de 47 % en octubre del año anterior a 29 % en junio de 2019 (*Gallup Colombia, 2019*).

Esta situación tiene una explicación parcial en la existencia de varios hechos a los que los triunfadores del No han tenido que enfrentarse. En primer término, el que existe una mitad del país que se expresó a favor del acuerdo y que sigue apostándole a la paz; en segundo lugar, que este cuenta con actores clave comprometidos a sacarlo adelante, incluyendo la mayor parte de los desmovilizados de las FARC y la comunidad internacional; en tercer término, que día a día se ha ido configurando un escenario diferente al vivido por el país previamente y en donde las víctimas y el intento por superar el pasado de conflicto y guerra ocupan un papel central; por último, el Gobierno ha tenido que lidiar con la constatación de que el esfuerzo que constituyó el proceso

4. Ver en YouTube el video presentado en el lanzamiento de la estrategia de campaña del Centro Democrático y recogido por Noticias UNO «Fernando Londoño y Alejandro Ordóñez prometen volver trizas el acuerdo de paz» (*Noticias Uno, 2017*).

5. Ver por ejemplo los artículos de Javier Duque (2019) «Duque: un líder prefabricado; un presidente inventado» y Medófilo Medina (2019) «El costoso ensayo de ser presidente» en el semanario *Razón Pública*. Este último incluye una valoración de avances del proceso de paz, considerándolos como estancados. *The Economist* (2019), por su parte, realizó también un balance crítico del primer año del presidente colombiano, titulado «Duque's unproductive first year».

de paz para el país permitió definir una estructura robusta para su continuidad, que al menos en el plano jurídico se encuentra vigente y sin posibilidad de que pueda ser desmontada. Estas situaciones, sumadas al hecho de que el Gobierno no cuente con mayorías parlamentarias, a pesar de que varios de los partidos que apoyaron el acuerdo ahora hagan parte de su coalición en el legislativo, implica la existencia de serias dificultades en materia de gobernabilidad, reflejadas entre otras en su incapacidad para sacar adelante una mínima agenda legislativa, incluso en el primer año de Gobierno donde, según la tradición colombiana, el presidente vive una especie de «luna de miel» con la opinión pública y de respaldo a sus propuestas gubernamentales⁶.

Es de señalar que, frente a estas dificultades en materia de gobernabilidad, el Centro Democrático ha propuesto también salidas tendientes a promover consultas ciudadanas mediante mecanismos de la democracia directa, que tampoco ha podido concretar. Así, las senadoras Paloma Valencia y Paola Andrea Holguín y el representante a la Cámara Álvaro Hernán Prada registraron iniciativas de referendos ante la Registraduría Nacional, pretendiendo someter a consulta ciudadana la derogatoria de los actos legislativos 01, 02 y 03 de 2017 (*Congreso de la República, 2017a, 2017b, 2017c*) en lo relacionado con el blindaje a los acuerdos de La Habana, la participación de las FARC en política y la Justicia Especial para la Paz. Estas iniciativas fueron

6. De acuerdo con Congreso Visible, solo siete de las 46 iniciativas presentadas por el Gobierno durante el primer año de la legislatura fueron aprobadas (*Mora & Cepeda, 2019*). Se hundieron proyectos tan importantes como las reformas políticas y jurídicas y los que proponían medidas anticorrupción, en desarrollo de la consulta ciudadana, mientras que las objeciones gubernamentales a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y más recientemente la ley de financiamiento, se cayeron en la Corte Constitucional. Tampoco fue aprobado el proyecto del Centro Democrático que buscaba la creación dentro de la JEP de una sala especial de juzgamiento a los militares (*El Espectador, 2019*). La MOE por su parte señala cómo, en materia de reforma política, solo cuatro de 56 proyectos surtieron el tránsito en el Congreso y se convirtieron en actos legislativos o leyes (*Misión de Observación Electoral, 2019*). El observatorio de la agenda legislativa de la Corporación Viva la Ciudadanía, por su parte, también muestra un balance negativo en relación con el tema de la paz. Lo dicente frente al pobre desempeño de la coalición gubernamental es que no solo los proyectos que implementan el acuerdo final están «pendientes», sino que ocurre lo mismo con iniciativas que «afectan de manera negativa la implementación del acuerdo de paz». Adicionalmente no existe en curso ninguna iniciativa gubernamental al respecto (*Corporación Viva la Ciudadanía, 2019*).

archivadas por no cumplir dentro de los seis meses previstos la recolección de firmas exigida, y la autoridad electoral decidió negar la solicitud efectuada por los promotores de contar con un plazo adicional para el cumplimiento de este requisito (*Consejo Nacional Electoral, 2018*). Sin embargo, la referencia a estas iniciativas ha seguido siendo usada en redes sociales, probablemente con motivaciones ligadas a la contienda a elecciones subnacionales que se avecina, tal y como fue revelado por *Colombiacheck*, portal que precisamente se encarga de hacer seguimiento a noticias falsas circuladas durante la campaña (*Saavedra, 2019*).

Otro intento de referendo constitucional aprobatorio denominado «Movimiento Libertad y Orden» está siendo promovido por el periodista Herbin Hoyos, director del programa radial *Las Voces del Secuestro*, férreo denunciante de este y otros delitos cometidos por las FARC, presidente de la Federación Colombiana de Víctimas de las FARC, FEVCOL, y afecto al Centro Democrático. En la actualidad el comité promotor se encuentra en el proceso de recolección de firmas (*Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019b*) y aunque el partido de Gobierno no lo ha respaldado formalmente, el expresidente Uribe sí lo ha hecho. Esta propuesta de referendo no solo recoge algunas de las iniciativas de la frustrada consulta de los congresistas del Centro Democrático, como la supresión de la Jurisdicción Especial de Paz, sino que propone otras tendientes a revocar todos los magistrados de las altas cortes, crear una sola corte, disminuir el número de senadores y representantes a la Cámara, y establecer la doble instancia para aforados con efecto retroactivo⁷, medida esta última que también ha sido planteada por congresistas del Centro Democrático, y que favorecería a Andrés Felipe Arias, exministro del Gobierno del expresidente Uribe, condenado por la justicia por los delitos de celebración de contratos sin cumplir los requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros.

Ahora bien, aunque el Gobierno no haya podido desconocer del todo el proceso y sus iniciativas en este sentido no hayan prosperado,

7. Ver: *Pulzo* (2019) «Punto de firmatón de Herbin Hoyos para acabar con la JEP que no apoya Uribe». *El Tiempo* (2019) «Referendo contra la JEP no tiene apoyo del partido uribista».

el plebiscito y todas las consecuencias políticas ya enunciadas han incidido en una especie de freno en el avance de la implementación del acuerdo de paz (una paz «minimalista y frágil», en los términos de Uprimny, 2018), que, hay que decirlo, inició en el Gobierno Santos y que tampoco satisface a los sectores que apoyaron el Sí. Así mismo, con posterioridad al plebiscito se ha acentuado una suerte de polarización en materia de opiniones políticas sobre múltiples ámbitos de la vida cotidiana, que no está haciendo bien ni a quienes apoyaron el No y resultaron triunfantes, ni a quienes respaldaban el acuerdo y afrontan la frustración de no ver avanzar ni consolidarse un proyecto de paz necesario para el país. En este sentido, la situación de Colombia hoy en el plano político muestra entonces una especie de «empate técnico» entre afectos a uno u a otro lado del espectro, que no permite lograr avances en el país ni en su intención de construcción de paz.

La búsqueda de condiciones que permitan gobernabilidad y la superación de esta polarización deberían ser entonces propósitos centrales del inmediato futuro, tema en el cual la academia debe cumplir un rol fundamental tanto en relación con el análisis de lecciones y propuestas que puedan surgir en perspectiva comparada de procesos de construcción de paz en condiciones como las existentes en la actualidad en Colombia, como en materia de análisis del propio contexto local y las dificultades que se presentan para avanzar en la reconciliación y la superación del conflicto.

8.2. Un reto central: superar la polarización reconociendo la postura del otro

¿Cómo superar esta profunda radicalidad en las posiciones y lograr moverse hacia otro escenario que permita avanzar en la construcción de la paz? Aunque esta es una pregunta compleja que requerirá del concurso de muchas miradas para su resolución, un punto de partida mínimo es reconocer las diferencias de visiones entre las dos partes implicadas, así como el hecho de que, de mantenerse las dos posturas inamovibles, parece imposible cambiar la situación de empate que hoy mantiene al país en una suerte de inmovilidad donde nuevos actores

ilegales y nuevos actos de violencia vuelven a resurgir retrotrayendo la sensación de disminución de estos que siguió a la desmovilización de las FARC.

En su momento el expresidente Santos y otros actores sociales reconocieron la victoria del No, a pesar de atenuantes como las estrategias de campañas utilizadas y los posibles vicios a la voluntad del elector que se presentaron a través de las mentiras y dispositivos retóricos desplegados por sus promotores. Se efectuó, de igual forma, un ejercicio que permitió recoger buena parte de sus planteamientos para una renegociación de lo inicialmente firmado y con ello modificar y, en cierto sentido, mejorar lo acordado. Estas acciones no fueron avalladas por muchos sectores, de lo que en cierta medida es testimonio el capítulo de Castro en este libro. Allí se hacen evidentes lecturas respetables, que explican el rechazo a lo pactado y la percepción de que se estaban realizando demasiadas concesiones a un actor armado, para muchos en tránsito de ser vencido militarmente. La participación política de dirigentes desmovilizados de las FARC, sin haber sido juzgados y sin haber cumplido algunas medidas mínimas de justicia restaurativa, contribuyó a reforzar estas miradas, que, de acuerdo con los análisis empíricos de orden electoral presentados por Velasco, no respondieron exclusivamente a fenómenos coyunturales, sino que reflejan tendencias más permanentes sobre esta concepción de la realidad colombiana.

Ahora bien, este triunfo del No pasa por reconocer también ese otro medio país que decidió apostarle a la paz reflejada en el acuerdo firmado por primera vez en Cartagena y ratificado mayoritariamente con sus modificaciones por el Congreso de la República, un órgano que en la democracia liberal representativa y en el marco de lo definido por la Corte Constitucional, tenía competencias para ello. Una buena parte de los capítulos reflejados en este libro presentan argumentos en esa dirección, los cuales pretenden contribuir a ofrecer una nueva narrativa que rescate miradas, percepciones y análisis que quedaron velados por una visión triunfadora que se olvida de lo precaria de su victoria y hace alarde del supuesto desconocimiento de los resultados del plebiscito, pero que, sin embargo, no ha contado con respaldo suficiente para gobernar.

Análisis serios y bien sustentados como el que presenta Garcés dan cuenta de que el proceso de definición del mecanismo de consulta a utilizar fue tramitado con todos los requisitos previstos en el marco del Estado de derecho, surtió los debates requeridos en el legislativo, mientras que la Corte Constitucional actuó conforme a su mandato, aprobando medidas apoyadas por el Gobierno, pero dándole también la razón a la oposición cuando lo consideró pertinente y en respuesta a demandas de esta. Se evidencian también, en el capítulo de Rodríguez Pico, la complejidad de los temas que estuvieron en juego en cada fase del proceso y las decisiones que debió afrontar el mandatario. Aunque no siempre las decisiones fueron las mejores, su coherencia pareció estar vinculada a su propuesta por sacar adelante la paz y evitar la vuelta del país a la guerra, su principal apuesta de Gobierno. El no haber respondido a rajatabla las demandas de los sectores más radicales del No, para mantener esta coherencia, no parece ser tampoco una situación tan excepcional, a la luz de lo planteado por Gómez Albarello en el sentido de que la experiencia comparada muestra cómo, al igual que en muchos otros casos a nivel mundial, en Colombia el proceso de refrendación popular no sirvió ni para tomar una decisión definitiva, ni para resolver un conflicto.

Sobran pues argumentos para considerar que, sin desconocer que existen visiones ideológicas diferentes sobre diversos temas, es necesario trabajar en profundizar las narrativas existentes en torno a lo que este complejo proceso constituyó para el país. Narrativas que desde el plano académico, político y social tienen el reto, expresado por López en el capítulo de su autoría, de aportar «explicaciones argumentativas, complejas y menos ideológicas sobre lo ocurrido», las cuales sería necesario socializar y discutir con quienes plantearon la defensa del No, tratando de buscar un punto medio que permita una relectura del proceso de refrendación de la paz. Ahora bien, es claro que en el país estas diferencias van más allá de lo ocurrido en el plebiscito —más bien fueron profundizadas por este—, por lo que, como lo señala el novelista Juan Gabriel Vásquez (2018) en su ensayo *Imaginación y memoria*, la nueva narrativa a ser construida implica reconocer, de manera amplia, las diferentes visiones sobre nuestro pasado reciente:

No hay, no puede haber reconciliación genuina, sin un esfuerzo común por saber —hasta dónde puede saberse— qué nos ha pasado en estos últimos cincuenta años. Eso, contar el cuento de este medio siglo es lo que intenta mucha gente en estos momentos: los políticos de derecha, los políticos de izquierda, el Gobierno, la guerrilla, la iglesia, los periodistas y los historiadores. Y así debe ser, por supuesto, porque una democracia de verdad, una democracia que funcione es, entre otras cosas, un debate civil entre las distintas versiones de nuestro pasado común. En otras palabras, lo que hacemos en democracia puede verse desde dos ópticas. Por un lado, se trata de construir un espacio en el que varias versiones distintas de nuestro pasado sean válidas y puedan defenderse: aceptamos que la experiencia de la guerra contada por un campesino es distinta de la experiencia de la guerra contada por un habitante de las ciudades; aceptamos que una víctima de la guerrilla cuenta una historia de guerra radicalmente distinta de la que cuenta una víctima del paramilitarismo o de los crímenes de estado. Por otro lado, se trata de negociar una visión de nuestro pasado, una sola pero amplia y suficiente, una versión generosa y abarcadora con la que todos los ciudadanos podamos reconocernos. Sin esa diversidad, que es hija de la tolerancia, sin esa versión común de nuestro pasado —que nunca es perfecta, que siempre estamos negociando— no hay futuro posible. Ni reconciliación tampoco.

(Vásquez, 2018, p. 134)

8.3. Lecciones sobre la participación ciudadana mediante mecanismos de democracia directa

Una última reflexión que no puede ser soslayada en estas consideraciones finales se refiere al uso de los mecanismos de democracia directa para fortalecer la democracia. Evidentemente el caso colombiano es un ejemplo de cómo el resultado se convirtió en un juego de suma cero, en que el ganador, a pesar de haberse opuesto al mecanismo y de haberlo desacreditado, terminó llevándose todo lo que estaba en juego, independiente del peso de quienes expresaron la opción contraria. Un pírrico margen de solamente 0,47 % de los votantes, que, sin embargo, no ha llevado a relativizar el triunfo del No, sino que por el contrario le ha servido como caballito de batalla a los sectores

ahora en el poder para reclamar en innumerables ocasiones el desconocimiento de sus posturas y para escudarse frente a los problemas de gobernabilidad y de falta de agenda política que ha sufrido como responsable del Gobierno nacional.

Se hace evidente una gran paradoja en relación con la refrendación. La oposición uribista que planteó por todos los medios la ilegitimidad del dispositivo escogido terminó apostándole al mismo y recibiendo un triunfo que no esperaba⁸. Una especie de oposición semileal al sistema político, que desconoce la opción finalmente adoptada para consultar a la ciudadanía, pero que se afianza en ella con la mínima victoria obtenida. En opinión de varios de los autores de este texto, existió también deslealtad en haber participado en un proceso de modificación del acuerdo en que se aceptaron la mayor parte de sus reivindicaciones y en asumir la estrategia primero de dilatar las definiciones, y segundo de rechazar todo el proceso, privilegiando los intereses electorales sobre el riesgo de poner en vilo el cese al fuego o, incluso, retornar a la guerra.

¿Una experiencia tan desafortunada como la vivida en torno al plebiscito por la paz indicaría que el país debe evitar este tipo de mecanismos en el futuro? La respuesta que dan los autores que reflexionan específicamente sobre el tema es claramente negativa. Más que un cuestionamiento a la participación popular directa que lleve a evitar nuevas convocatorias parece importante que el país realice una reflexión en torno a este tipo de mecanismo y asuma su reforma.

La experiencia de refrendación de la paz hizo evidentes las dificultades de todo tipo que plantean los mecanismos actualmente reglamentados para viabilizar un ejercicio de participación y de decisión ciudadana, dificultades que aparentemente no eran visibles para sectores, incluso ilustrados, de la academia y la opinión pública que respaldaron con gran entusiasmo la realización de la consulta ciudadana sobre la paz. Dificultades que también llevaron a la desafortunada decisión de adaptar una figura especial que generó ilegitimidad al proceso, aunque los cambios hayan sido argumentados y avalados en su legalidad por

8. Un ejemplo contundente de la forma como el Centro Democrático percibió el plebiscito y se opuso al mismo, puede verse en el video-columna de la senadora Paloma Valencia. *Red Más Noticias* (2017) «Paloma Valencia opina sobre el plebiscito por la paz».

la Corte Constitucional. Es indudable que los umbrales y requisitos de estos mecanismos debieran ser revisados, pues, así como resultaron problemáticos para una decisión relacionada con la paz, pueden resultar también ineficaces para otro tipo de asuntos importantes del país. El hecho de que fuera una iniciativa principalmente de arriba hacia abajo, no enmarcada en un proceso de modificación sustantiva de las relaciones entre representación política y participación ciudadana, también parece ser un problema específico observado en este caso. Se privilegiaron los intereses del Gobierno, quien impulsó el plebiscito sobre la base de que lo iba a ganar y a legitimar así sus políticas, es decir sin considerar que la posibilidad de perderlo constituía el cincuenta por ciento de las opciones.

A la luz de la experiencia, en el futuro los gobernantes que decidan acudir a este tipo de mecanismos deberían tener en cuenta que una gran lección del uso de dispositivos como el plebiscito es que estos pueden dividir, en lugar de contribuir a la reconciliación y el consenso. Sin embargo, más que mecanismos de mayor poder para los presidentes para consultar o legitimar sus decisiones, estos dispositivos de la democracia directa deberían ser pensados prioritariamente como recursos de la ciudadanía para ampliar el margen de su intervención en los asuntos públicos. Al respecto es de tener en cuenta cómo en ocasiones y pese a ser de iniciativa ciudadana, es posible que a los referendos y consultas sean capitalizados por partidos políticos o por el propio Gobierno, tal y como lo muestra el análisis comparado de experiencias nacionales a nivel mundial propuesto por Serdült & Welp (2012), lo que es un elemento para considerar en las propuestas actualmente en curso para desmontar acuerdos logrados en el marco del proceso de paz.

La revisión de las condiciones para garantizar la deliberación y la toma de una decisión cualificada también deben ser examinadas a la luz del caso colombiano. Además del corto tiempo previsto y la prisa con que se efectuó la campaña, es de considerar la posibilidad de que el ciudadano se informe objetivamente del asunto en cuestión y que pueda tomar su decisión con acceso a información fiable y libre de presiones y manipulaciones. Como lo mostraron los estudios de Gómez-Suárez y López, esto no fue lo que ocurrió en el plebiscito por la paz,

por lo que un reto importante es reflexionar sobre la garantía de estas condiciones en contextos de predominio de redes sociales y *fake news*. La posibilidad de que con estos ejercicios participativos se contribuya a la formación ciudadana en asuntos públicos es también un reto que deberán asumir procesos venideros.

No puede dejar de mencionarse también el hecho de que la cuestión en juego respondiera a los acuerdos firmados después de un largo y arduo proceso de negociación entre actores contradictores en el pasado y entre los que existían fuertes desconfianzas que tuvieron que ser vencidas poco a poco para llegar a las definiciones finalmente suscritas⁹. La experiencia de la refrendación en el caso colombiano y específicamente del plebiscito por la paz parece mostrar la inconveniencia de poner a consideración de la ciudadanía, mediante mecanismos de democracia directa, el resultado de este tipo de conversaciones bilaterales, sobre todo teniendo en cuenta su complejidad y el número de asuntos importantes involucrados. Lo anterior no niega la necesidad de garantizar la participación ciudadana a lo largo del proceso y de buscar mecanismos para deliberar sobre las decisiones tomadas y generar consenso en torno a los acuerdos logrados, pero parte de reconocer el riesgo existente en la refrendación, tal y como lo han considerado a nivel mundial quienes impulsaron en el 98 % de los procesos de terminación de conflictos armados y de búsqueda de la paz que, de acuerdo con Fisas Armengol (2017) no han acudido a este tipo de mecanismos para la refrendación. Futuros procesos de negociación con el ELN, cerrados por el momento por el actual Gobierno, seguramente tendrán que poner en consideración la experiencia del plebiscito por la paz.

Es de señalar, por último, que una interesante reflexión para los teóricos de la democracia y para quienes trabajan por consolidarla o fortalecerla en la práctica, no solo con lo ocurrido con una decisión tan importante como la de avalar el proceso de negociaciones para la superación de un conflicto de más de medio siglo, sino para

9. Diversas publicaciones ofrecidas desde el ámbito periodístico, académico y político, así como provenientes de actores gubernamentales que participaron en la negociación, han empezado a dar cuenta de lo complejo del proceso y de las dificultades de diversa índole que se presentaron para conciliar las posiciones de las dos partes enfrentadas. Véase: (Duzán, 2018; Fisas Armengol, 2017; Gómez-Suárez, 2016; Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019; Santos Calderón, 2018; Santos, 2019; Vargas Velásquez, 2019).

experiencias como el Brexit en el Reino Unido, es pensar mecanismos de participación que a la vez que busquen sumar preferencias, permitan también generar consensos. En este sentido, los mecanismos de democracia directa al sintetizar complejos problemas o asuntos en decisiones que se reducen a un Sí o un No, muestran una evidente limitación. Siguiendo experiencias que han venido ensayándose en otras partes del mundo¹⁰, académicos y activistas sociales en Colombia deberían empezar a explorar alternativas que, apoyadas en recursos tecnológicos e informáticos y en el conocimiento existente sobre el funcionamiento de la participación ciudadana y la democracia, permitan al ciudadano la posibilidad de seleccionar entre varias opciones y al conjunto de la sociedad encontrar puntos medios en torno a los cuales tramitar sus diferencias.

10. Dos ejemplos se pueden mencionar al respecto. De un lado el proyecto Democracy 21, según el cual, usando un algoritmo matemático que permite emitir múltiples votos o incluso votos negativos, es posible superar los resultados dicotómicos y generar un abanico de preferencias, así como puntos de consenso y de controversia (*Democracia 21, sff*). El modelo es basado en el análisis teórico de Janecek 2016. De otro lado, el denominado Modelo de Oregón o Citizen Initiative Review (*Knobloch et al., 2014*), el cual organiza minipúblicos escogidos mediante sorteo, quienes con ayuda de un experto analizan los pros y contras de la decisión a tomar y producen autónomamente un documento que es distribuido entre todos los votantes. El modelo, usado hace ya años en Estado Unidos, está siendo implementado en Suiza; ver el video: «Inside Democracy Labs. A case for the citizen jury» (*Democracy R&D, sff*).

Referencias

- Congreso de la República. (2017a). Acto Legislativo 01 de 2017 «Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y se dictan otras disposiciones». <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Congreso de la República. (2017b). Acto Legislativo 02 de 2017 «Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Congreso de la República. (2017c). Acto Legislativo 03 de 2017 «Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2003%20DE%2023%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Consejo Nacional Electoral. (2018). Resolución 1689 de 2018 «Por medio de la cual se niega la solicitud de prórroga para la recolección de apoyos ciudadanos instaurada por los señores, senadores del comité promotor de una iniciativa legislativa de origen ciudadano». *Consejo Nacional Electoral de Colombia*.
- Corporación Viva la Ciudadanía. (2019, octubre 15). Boletín #39: Balance de la implementación del Acuerdo de Paz en el Congreso. *Viva la Ciudadanía*. <http://viva.mailrelay-iv.es/mailling/678102/89.html?t=5c58494f5f09065156490455050f50640c575557085b55045d0d57055705030100414c59080207024452>
- Democracia 21. (s/f). D21.me | Helping to make better decisions. *D21*. Recuperado el 25 de enero de 2020, de <https://www.d21.me/es/>
- Democracy R&D. (s/f). Democracy R&D - Resources. *Democracy R&D*. Recuperado el 25 de enero de 2020, de <https://democracyrd.org/resources/>
- Duque, J. (2019, agosto 12). Iván Duque: Un líder prefabricado, un presidente inventado. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/ivan-duque-un-lider-prefabricado-un-presidente-inventado/>

- Duzán, M. J. (2018). *Santos. Paradojas de la paz y del poder*. Penguin Random House.
- El Espectador. (2018, marzo 11). Iván Duque, ganador de la consulta de derecha [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/ivan-duque-ganador-de-la-consulta-de-derecha-articulo-743818>
- El Espectador. (2019, junio 21). Los más y los menos de la primera legislatura en el mandato Duque [Text]. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/los-mas-y-los-menos-de-la-primera-legislatura-en-el-mandato-duque-articulo-867216>
- El Tiempo. (2019, junio 18). Referendo contra JEP no tiene apoyo del partido uribista. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/referendo-contra-jep-uribe-lo-apoya-pero-su-partido-no-ha-decidido-377480>
- Fisas Armengol, V. (2017). *Negociar la paz con las FARC*. Icaria Editorial.
- Gallup Colombia. (2019). Encuesta Gallup Poll # 131 Colombia (Encuesta Núm. 131). *Gallup Colombia SAS*. <https://imgcdn.larepublica.com/cms/2019/06/27180143/037000190000-GALLUP-POLL-131.pdf>
- Knobloch, K. R., Gastil, J., Feller, T., & Richards, R. C. (2014). Empowering citizen deliberation in direct democratic elections: A field study of the 2012 Oregon Citizens' Initiative Review. *Field Actions Science Reports. The journal of field actions, Special Issue 11*.
- Medina, M. (2019, junio 17). Iván Duque o el costoso ensayo de ser presidente. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/ivan-duque-o-el-costoso-ensayo-de-ser-presidente/>
- Misión de Observación Electoral. (2019, junio 25). Balance legislativo 2018-2019: Solo cuatro de 56 proyectos sobre reformas políticas fueron aprobados. *MOE - Misión de Observación Electoral*. <https://moe.org.co/balance-legislativo-2018-2019-solo-cuatro-de-56-proyectos-sobre-reformas-politicas-fueron-aprobados/>
- Mora, M., & Cepeda, E. (2019, julio 8). La primera legislatura del Gobierno Duque. *Congreso Visible*. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-primera-legislatura-del-Gobierno-duque/10360/>
- Noticias Uno. (2017, mayo 7). Fernando Londoño y Alejandro Ordóñez prometen volver trizas el acuerdo de paz. <https://www.youtube.com/watch?v=vIRJK2d84-8>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2019, septiembre 24). Preguntas y Respuestas Plebiscito Especial para Refrendar el Acuerdo final. *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*. <http://www.altocomisionadoparalapaz>.

- gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Preguntas-y-Respuestas-Plebiscito-Especial-para-refrendar-el-acuerdo-final-.aspx
- Pulzo. (2019, junio 14). Punto de la ‘firmatón’ de Herbin Hoyos para acabar con JEP que no apoya Uribe. *pulzo.com*. <https://www.pulzo.com/nacion/alvaro-uribe-dice-que-puntos-referendo-para-acabar-con-jep-firmaria-PP714211>
- Red Más Noticias. (2017, febrero 23). Paloma Valencia opina sobre el plebiscito por la paz. *red+ noticias*. <http://www.redmas.com.co/sin-categoria/paloma-valencia-plebiscito-413046/>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Elecciones 2018-Resultados. *Registraduría Nacional del Estado Civil*. https://www.registraduria.gov.co/?page=Elecciones_2018
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019a). Elecciones 2019-Resultados. *Registraduría Nacional del Estado Civil*. <https://resultados2019.registraduria.gov.co/inicio/0/colombia>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019b). Resolución 5824 de 2019 «Por la cual se reconoce el Vocero de una Iniciativa para un Referendo Constitucional Aprobatorio y se inscribe el Comité Promotor». *Registraduría Nacional del Estado Civil*. https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resoluciuon_5824_del_7_de_junio_2019.pdf
- Saavedra, A. M. (2019, abril 23). Noticia del aval de recolección de firmas para referendo derogatorio de la JEP es de 2017. *ColombiaCheck*. <https://colombiacheck.com/chequeos/noticia-del-aval-de-recoleccion-de-firmas-para-referendo-derogatorio-de-la-jep-es-de-2017>
- Santos Calderón, E. (2018). *El país que me tocó (Memorias)*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Planeta.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2012). Direct democracy upside down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), 69-92.
- The Economist. (2019, julio 25). Duque’s unproductive first year. *The Economist*. <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=538258437&Country=Colombia&topic=Politics>
- Uprimny, R. (2018). *¿Una paz incluyente y fundacional? Cómo mejorar a Colombia. 25 ideas para reparar el futuro (pp. 77-98)*. IEPRI - Planeta.
- Vargas Velásquez, A. (2019). *¿Cómo se logró el acuerdo de paz con las FARC? Reconstrucción Metodológica*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vásquez, J. G. (2018). Imaginación y memoria. *Cómo mejorar a Colombia. 25 ideas para reparar el futuro (pp. 133-144)*. IEPRI - Planeta.

