

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS ACUERDOS DE PAZ DE LA HABANA: EL PRERREQUISITO DE LA REFRENDACION DE LOS ACUERDOS*

Clara Rocío Rodríguez Pico**

RESUMEN

Se analiza el tema de la refrendación, como parte de los arreglos que en materia de participación ciudadana han sido adoptados en la mesa de negociaciones de La Habana. Pese al acuerdo entre las partes sobre su necesidad y al amplio respaldo en opinión pública, medios de comunicación y academia, el artículo examina dificultades prácticas de su implementación que, de no considerarse, pueden llevar incluso a frustrar lo eventualmente pactado. Estas dificultades se concretan en: a) la distancia en las posiciones existentes en el gobierno nacional y en las FARC en materia de la concepción y el mecanismo de validación ciudadana que debe utilizarse, b) la complejidad técnica, procedimental y los pocos antecedentes exitosos en la materia, c) el bajo nivel de apoyo ciudadano.

Palabras clave: Proceso de paz, refrendación, ratificación, negociación, acuerdos en La Habana.

POLITICAL PARTICIPATION IN THE HAVANA PEACE AGREEMENTS: THE PRE-REQUISITE OF POPULAR ENDORSEMENT OF THE AGREEMENTS

[57]

SUMMARY

This paper analyzes the issue of popular endorsement as a part of the arrangements regarding citizen participation that have been adopted at the negotiating table in Havana. Despite the agreement between the parties regarding its necessity and wide support among public opinion, the media, and academia, this paper examines practical difficulties for its implementation which, if not considered, may even hinder the outcome of the peace agreements. These difficulties are: a) the distance between the existing positions of the national government and the FARC regarding the conception and mechanism for citizen validation to be used, b) the technical and procedural complexity and the few successful precedents in this regard, c) the low level of civic support.

Keywords: peace process, endorsement, ratification, negotiation, Havana agreements.

Fecha de recepción: 3/8/2015

Fecha de aprobación: 15/11/2015

*El presente artículo se desarrolla en el marco del proyecto "Proceso de paz y participación política y ciudadana: De la refrendación a la implementación de los acuerdos de La Habana". Código Hermes 29532.

** Profesora asistente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Doctora en Ciencia Política. Correo Electrónico: crrodriguezp@unal.edu.co

INTRODUCCIÓN

En el marco de las conversaciones adelantadas entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP en La Habana, la participación política tiene un papel central, involucrando tanto la incorporación de desmovilizados y nuevas fuerzas políticas al proceso político-electoral, como la intervención ciudadana en diverso tipo de asuntos públicos, incluyendo aquellos discutidos en la agenda de negociaciones. Se ha previsto que, de llegarse a un acuerdo, el conjunto de compromisos adoptados sean sometidos a refrendación popular.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, (RAE) el término refrendación puede ser entendido como “corroborar algo afirmándolo” (2015), por lo que se deduciría que esta validación ciudadana del conjunto de definiciones alcanzadas por las partes a través de un mecanismo aún por definir, es el paso previo para que puedan implementarse todos los acuerdos.

Como se sabe, la idea de la refrendación surgió de una decisión entre las partes negociadoras que fue incluida expresamente en el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Adopción de una Paz Estable y Duradera”. Posteriormente el debate público ha favorecido el tema, generándose un amplio respaldo por parte de la opinión pública, los medios de comunicación y la comunidad académica. Pese a lo anterior, en el presente artículo se argumenta que es necesario examinar a profundidad las dificultades y retos que se presentan en el camino de concretar el pronunciamiento ciudadano sobre el acuerdo, con el fin de evitar que este momento pueda operar en contra del proceso de paz, como consecuencia de la imposibilidad de corroborar y reafirmar lo pactado.

[58]

Narrativamente, el artículo parte de analizar el avance del proceso y el rol otorgado a la refrendación ciudadana en la concepción de participación política asumida. Además de sustentar como éste se entiende como un prerequisite para la implementación de los acuerdos, se ahonda en las explicaciones sobre por qué la necesidad de su utilización ha tomado fuerza, pasando de ser un punto en la agenda a constituirse en una demanda ciudadana.

El apartado anterior se considera ineludible para profundizar, a continuación, en el examen de por qué, contrario a lo que se esperaría, un análisis desapasionado del tema plantea dificultades de fondo que pueden incluso amenazar la firma del acuerdo. Dichas dificultades están relacionadas con las abismales diferencias existentes entre las partes sobre el mecanismo a utilizar y sus alcances, los problemas de orden técnico y cultural, así como de poca trayectoria histórica que presenta cualquiera de las alternativas en juego para tramitar el pronunciamiento ciudadano y, finalmente, el riesgo de que los acuerdos no sean aprobados, según se deriva de las expresiones manifestadas sobre el proceso de paz por la opinión pública. Por último se presentan las conclusiones.

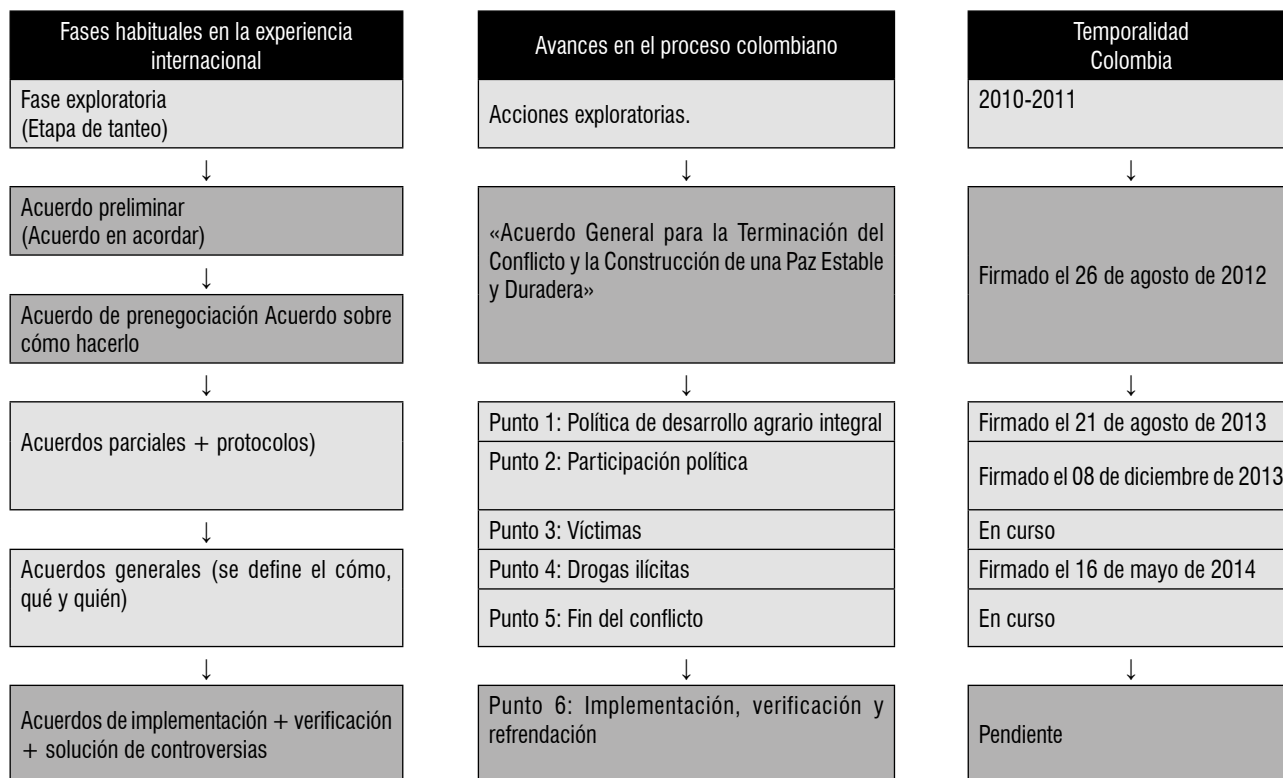
En un contexto de incertidumbre sobre el resultado del acuerdo, claramente el ejercicio analítico planteado genera riesgos. No sólo se toma como objeto de análisis el único numeral de la agenda sobre el que no se ha iniciado formalmente la discusión, sino que la dinámica de la coyuntura política y las acciones de diversos actores, pueden llevar a resultados inesperados sobre el conjunto del proceso. A esta incertidumbre se suma la necesidad de soportar buena parte del análisis en una metodología basada en la revisión documental de información de prensa o el seguimiento a

programas de opinión emitidos por radio o televisión¹, así como a información derivada de eventos en los que la discusión se realiza “en caliente”. Pese a lo anterior, se considera que la labor de sistematización y reflexión de la realidad hacen parte del trabajo investigativo, es necesaria para la comprensión futura del tema de la participación política y ciudadana en el proceso de negociaciones y en un posible post-acuerdo, y puede aportar elementos para la comprensión futura de un momento histórico de gran importancia para el país, independiente de los resultados que se alcancen.

I. EL PROCESO DE PAZ EN LA HABANA, LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA Y LA REFRENDACIÓN DE LOS ACUERDOS

El gráfico 1 muestra el avance del proceso colombiano a la luz de lo que ha sido la experiencia internacional, según lo planteado por Fisas (2009). Si se toma como punto de partida la instalación de la Mesa de conversaciones en Oslo, Noruega, en octubre del 2012, las conversaciones para la búsqueda de la paz, alcanzan, al momento de finalizar la redacción del presente artículo (julio de 2015), dos años y nueve meses. Si adicionalmente se cuenta la fase de encuentros exploratorios que llevó a la adopción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Adopción de una Paz Estable y Duradera”, el período supera los tres años, mientras que sí el punto de inicio se remonta a los primeros contactos entre las partes, en noviembre de 2010, se estaría entrando ya al quinto año del proceso.

Gráfico 1: Avances de las negociaciones de paz en Colombia a 30 de julio de 2015, a la luz de la experiencia internacional.



Fuentes: Fisas (2009) para la experiencia internacional y elaboración propia para el caso colombiano.

[59]

¹ Es de mencionar que para evitar repeticiones innecesarias, todas las citas incluidas en el artículo y derivadas de medios virtuales fueron verificadas el 28 de julio del 2015.

El balance a la fecha es contradictorio, como producto de la complejidad implícita en el intento de acabar un conflicto de tan larga data. El avance considerable en materia de acuerdos alcanzados, que puede verificarse en el gráfico y que en algunos momentos ha llevado a analistas a afirmar que se “vislumbra el final del proceso” (Palau 2015) o que se está cerca de “la recta final del mismo” (Vargas 2015), ha sido relativizado por los hechos violentos efectuados desde el mes de marzo pasado y por la falta de avances en los temas pendientes de la agenda, especialmente debido a los bloqueos existentes en materia de justicia transicional y fin del conflicto, que han afectado las expectativas sobre la cercanía de la firma del acuerdo.

Independiente de estos momentos de crisis o del actual contexto de redefiniciones para su superación y de compromisos mutuos de des-escalamiento, resulta conveniente analizar el modelo de participación adoptado y la forma como las partes concibieron el tema de la refrendación dentro del mismo.

EL MODELO DE PARTICIPACIÓN EN LAS NEGOCIACIONES DE LA HABANA

[60] En el proceso de negociación de La Habana entre el gobierno Nacional y las FARC, la participación ha estado presente de varias maneras, las cuales pueden ser organizadas para efectos analíticos en dos grandes bloques: De un lado, la apertura a la participación ciudadana observada en el marco de las propias negociaciones. De otro, lo que pasará con el tema en cuestión una vez se adopten los acuerdos, se firme la paz, se inicie el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los guerrilleros, dando comienzo a la fase de implementación y verificación de lo pactado. La participación que se derive de este segundo bloque analítico, debe considerar no sólo el contenido del propio acuerdo sobre el tema, incluido en el punto 2 de la agenda, que fue firmado el 08 de diciembre de 2013, sino las referencias a diversas modalidades de participación derivadas de otros temas centrales de la agenda tratada o las iniciativas ciudadanas que se promuevan independientemente de los acuerdos, pero como resultado de éstos. En ambos casos los retos en materia de implementación y pedagogía son enormes, como lo han resaltado diversos analistas (Novoa 2013 y 2014, Rodríguez 2014, Restrepo, 2014).

Como se deriva del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” el modelo específico de conversaciones de paz adoptado habilita como partes centrales del mismo exclusivamente a delegados tanto del gobierno nacional como de las guerrillas. En cada caso se establece la posibilidad de contar con hasta 30 representantes, de los cuales 10 harán parte de la mesa y cinco de ellos serán plenipotenciarios encargados de llevar la respectiva vocería.

El Acuerdo General plantea otras claves para entender la concepción de participación. Aunque se reconoce que “la construcción de paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos sin distinción”², el alcance que se le da a la participación ciudadana en el marco de las negociaciones está restringida a un ejercicio de acompañamiento (“...la invitación a toda la sociedad colombiana, así como a los organismos de integración regional y a la comunidad internacional a acompañar este proceso”)³ y de asesoría (“Para garantizar la más amplia participación posible, se establecerá un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de agenda de ciudadanos y organizaciones, por medio físicos o electrónicos. De común acuerdo y en un tiempo

² Véase las consideraciones introductorias.

³ Ibid

determinado, la mesa podrá hacer consultas directas y recibir propuestas sobre dichos puntos, o delegar en un tercero la organización de espacios de participación”⁴). A la vez se establece el rol de la ciudadanía en materia de refrendación de los acuerdos, aspecto este que es incluido en el punto 6 “Implementación, verificación y refrendación”, específicamente en el numeral 6.1 “Mecanismos de refrendación de los acuerdos”. (Delegados del Gobierno de la República de Colombia y de las FARC, 2012).

Se desprende de lo anterior que el esquema de funcionamiento está claramente basado en la capacidad de decisión de las dos partes directamente implicadas en el conflicto, mientras que la participación ciudadana a lo largo de las negociaciones puede considerarse de alguna forma “externa” a lo que se debata y se decida en el proceso. Este esquema comprendería entonces una dimensión de la participación en el acompañamiento y la asesoría, y otra que involucra el pronunciamiento de la población sobre lo acordado en La Habana, antes de dar inicio a la implementación de los acuerdos alcanzados⁵.

En materia de participación esta implementación se enmarcaría no sólo en lo específicamente acordado sobre el tema en el punto dos de la agenda, sino también en lo que al respecto se plantee en relación con otros temas tratados. Por ejemplo, mientras en el punto dos se dejan algunos aspectos pendientes de ser definidos en la fase de discusión sobre Fin del Conflicto (punto tres de la agenda), específicamente lo relacionado con “garantías específicas para el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2013: 18), en los temas agrario o de fin del narcotráfico, la participación se considera un principio y un componente esencial para la implementación de lo pactado (ver Mesa de Conversaciones, 2014).

EL PESO DE LA REFRENDACIÓN DENTRO DE LOS ACUERDOS DE PAZ Y EN LA OPINIÓN PÚBLICA

En la experiencia internacional la refrendación de los acuerdos de paz no es un aspecto que se considere indispensable. Muchos de los casos exitosos de negociación no han hecho uso de este mecanismo, si bien existen ejemplos donde se han activado dispositivos para la participación ciudadana, algunos de los cuales han sido exitosos y ha cumplido su cometido, mientras en otros la experiencia ha sido más bien negativa. El caso de Guatemala puede ser el más representativo, al respecto⁶.

Tampoco en Colombia existen antecedentes de utilización de este tipo de mecanismos. Ninguno de los procesos de negociación surtidos en el siglo pasado, fueron sometidos a discusión por parte del pueblo. Aunque se menciona que la Asamblea Nacional Constituyente fue un mecanismo de validación después de la desmovilización del M-19, esto constituye una inexactitud histórica, pues

⁴ Numeral 6 del punto VI del Acuerdo General sobre reglas de funcionamiento.

⁵ Aunque la reflexión sobre las ventajas y desventajas de este esquema y el papel que ha cumplido la participación ciudadana desborda los propósitos de este artículo, no puede dejar de mencionarse que dicha participación se ha concretado, entre otras, en las intervenciones ciudadanas a través del formulario para la realización de propuestas previsto en la página Web de la Mesa (<https://www.mesadeconversaciones.com.co/formulario-participacion>), los eventos nacionales y regionales de discusión organizados por la Universidad Nacional y el PNUD y la asistencia a diversos ciclos de conversaciones en La Habana de personajes conocedores de los temas tratados y de representantes de organizaciones de víctimas, mujeres, LGBT, etc. Queda el reto académico de valorar dicho esquema de participación, incluso de manera comparativa con lo que eventualmente se acuerde con la guerrilla del ELN, pues según se ha expresado en medios de comunicación esta guerrilla esperaba involucrar a sectores sociales durante todo el proceso de discusión y adopción de acuerdos. Ver al respecto la entrevista realizada a Nicolás Rodríguez Bautista, alias Gabino “Qué la sociedad sea protagonista” (El Espectador, 2015a).

⁶ Ver Aylin Ordoñez Reina. Directora Instituto de Estudios Constitucionales, Guatemala, (Konrad Adenauer Stiftung, 2014).

los motivos de convocatoria respondieron a otros eventos políticos ocurridos en el país durante el período, (FESCOL y Universidad de los Andes, 1990, Buenahora, 1992, Dugas, 1993), y no a un acuerdo específico para validar las negociaciones efectuadas por esa guerrilla y el gobierno. Lo propio puede sostenerse en relación con los paramilitares: "...la negociación fue desarrollada unilateralmente por Álvaro Uribe, siendo implementada por medio de simples leyes y decretos reglamentarios. En este sentido no fue implementado ningún mecanismo de refrendación de los acuerdos (...), quedando así la ciudadanía al margen de los acuerdos, pues no se le preguntó si quería que se desarrollara una negociación con esa clase de sujetos ni si los acuerdos a los que llegara (Luis Carlos) Restrepo, (Alto Comisionado para la Paz de Uribe), debían ser o no refrendados por la gente" (Quinche, 2014, 144).

En la actual negociación, la inclusión de la refrendación como el tema final de la agenda en el Acuerdo General puede ser explicada, tal y como lo señalan algunos analistas (Gómez Buendía 2015b y 2015c), debido a la tradicional desconfianza existente entre las partes, que las llevaría a radicar en un tercero la decisión final. Así, este recurso podría leerse como una especie de garantía a través de la cual la implementación de los acuerdos probablemente podría tener mayores certezas de cumplimiento de lado y lado, que si se dejaran solo en manos de la contraparte. Si se requiere un tercero, que mejor que el pueblo para hacer esa refrendación y para garantizar su cumplimiento.

[62]

Ahora bien, a lo largo del proceso la idea de que el acuerdo solo será válido si se somete a consideración de la ciudadanía, ha ido tomando mayor fuerza, básicamente por tres motivos. En primer término porque en la campaña presidencial que finalmente culminó con la reelección del presidente Santos, el tema de las negociaciones de paz fue central en el debate político dividiendo fuertemente al electorado, tal y como se deriva de los resultados de la primera vuelta electoral realizada el 25 de mayo, en la que Oscar Iván Zuluaga, en representación del Centro Democrático, Mano Firme Corazón Grande, obtuvo un 29,5% de los votos, frente a un 25,69% del candidato de la Unidad Nacional (Registraduría Nacional, 2014). En este contexto, el candidato presidente garantizó su victoria en la segunda vuelta y contrarrestó las críticas de la oposición en el sentido de estar negociando con terroristas y entregando el país a las FARC, comprometiéndose a que todo lo que se definiera tendría ratificación ciudadana: "si llegamos a un acuerdo con las FARC, el pueblo tendrá la última palabra" ha afirmado el mandatario en diversas ocasiones y escenarios (*El Espectador*, 2013).

En segundo lugar, debido a las diferencias evidentes entre las partes en torno al mecanismo, que hicieron que el tema se tratara anticipadamente mostrando posiciones divergentes, que incluso han sido objeto de reacciones airadas en la mesa de conversaciones. Por la importancia de este punto será analizado más adelante, en el apartado referente a las dificultades ocasionadas por las posturas opuestas de las partes. Se quiere adelantar acá, sin embargo, que aunque se trate del último punto de la agenda y en el momento no exista claridad sobre su alcance, los avances previos que ha realizado el gobierno al respecto han puesto en la agenda de la opinión pública en diversos momentos el tema de la refrendación, convirtiéndolo prácticamente en un punto de obligatorio cumplimiento. A la vez, estos debates han ratificado tanto al gobierno como a la guerrilla en su compromiso con el tema. A manera de ejemplo, pueden traerse a colación pronunciamientos de delegación de las FARC en reacción a propuestas de no refrendación:

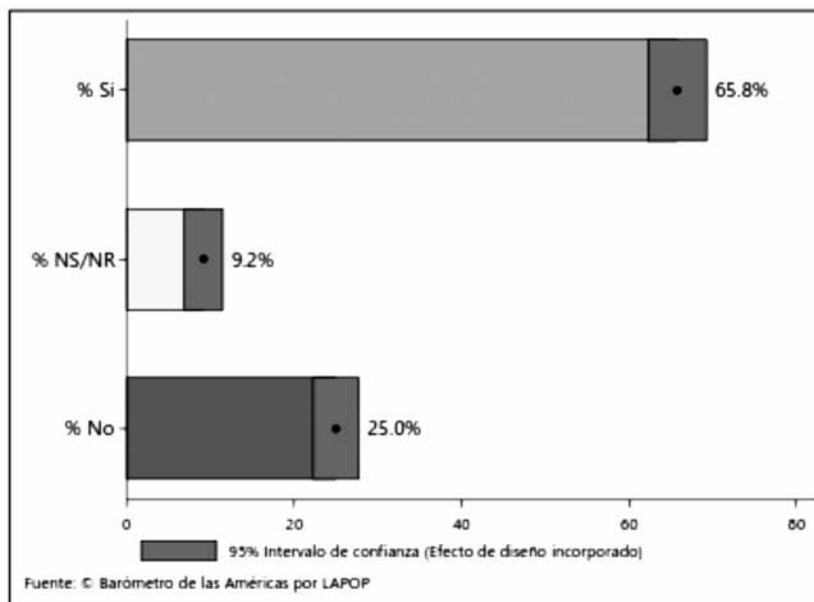
"La construcción de la paz es un asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todos, sin distinción. Un acuerdo logrado por encima de cualquier interés particular o de grupo, si no apela al constituyente primario para efecto de su validez, nada podrá garantizar a los colombianos. No queremos una

paz convenida exclusivamente con poderes constituidos que no pueden propiciar la seguridad jurídica necesaria para que la reconciliación nacional sea estable y duradera. Solo el poder constituyente, partero de los poderes constituidos, garantiza el buen rumbo de la paz buscada” (Delegación de Paz de las FARC, 2015).

Finalmente, porque el tema ha encontrado eco en la opinión pública, tanto en aquellos que criticaron desde un principio la falta de una participación más decisoria y permanente de la sociedad civil en el proceso, como de quienes con argumentos académicos o políticos, han defendido la necesidad del pronunciamiento ciudadano en la refrendación de los acuerdos de paz. El tema encuentra respaldo también tanto en sectores favorables al proceso como en aquellos que se le han opuesto, especialmente en el ala Uribista, para quienes la refrendación constituye una exigencia insoslayable, a pesar de que nunca la consideraron en la desmovilización del paramilitarismo.

Independiente de los diversos debates jurídicos y políticos que suscita, el apoyo a la refrendación parece incuestionable, tal y como lo confirman encuestas de opinión y como se corrobora en diversos foros y eventos públicos⁷. Aunque indagan exclusivamente por el referendo, las dos encuestas de LAPOP que han incluido el tema de la paz, encuentran por ejemplo, un aumento de quienes están a favor de que los acuerdos sean ratificados mediante este mecanismo. Así, mientras en 2013 el apoyo manifestado fue de 49,9% a nivel nacional y 52,6% en una muestra realizada en zonas de conflicto (Revista Semana, 2013a), en la encuesta efectuada entre abril y mayo del 2014 el respaldo nacional al referendo alcanzó 65,8%. Un 51% manifestó que votaría a favor del mismo⁸ (gráficos 2 y 3).

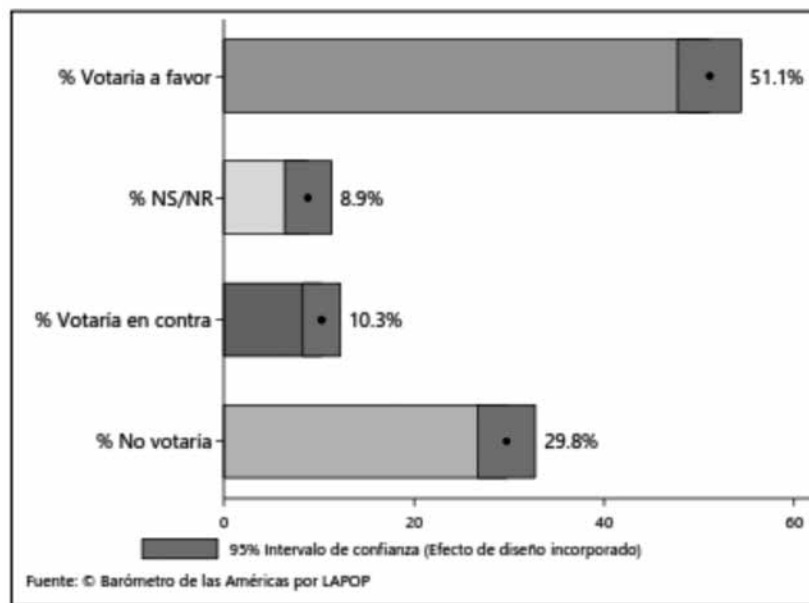
Gráfico 2. Actitudes hacia referendo para ratificar acuerdo de paz con las FARC, 2014.



Fuente: tomado de (García, et. al., 2015: 204).

⁷ Entre otros se pueden mencionar el Foro “Refrendación de acuerdos de paz en perspectiva comparada”, (Konrad Adenauer Stiftung, 2014) y el Foro “Refrendar la Paz: Retos políticos y jurídicos”, convocado por las universidades Nacional, los Andes, Javeriana y Externado de Colombia (Agencia de noticias Unimedios, 2015). Semana virtual, por su parte, realizó en agosto del 2013 el Foro “Un Congreso: ¿La mejor Forma para referendar la paz?, cuyos videos pueden encontrarse en Youtube.

⁸ La encuesta es realizada por la Universidad de los Andes en el marco del Barómetro de las Américas. Cuenta con una representación nacional, en las seis regiones del país y en áreas urbanas y rurales. Se entrevistaron cara a cara a 1.500 personas entre abril y mayo del 2014. El margen de error de la muestra es de $\pm 2.5\%$ (García, 2015).

Gráfico 3. Intención de voto hacia los acuerdos de paz si se usa un referendo para su ratificación, 2014.

Fuente: tomado de (García, et. al., 2015: 204).

Tal y como se observa en la tabla 1, la mayoría de quienes están de acuerdo votarían favorablemente el referendo, mientras que la mayor parte de los que están en contra del mismo se abstendrían de participar, lo que se relaciona según el estudio con que no apoyan el proceso de paz (45,1%), no creen que sea necesario (23,5%) o no saben que es un referendo (9,6%) (García, 2015: 205).

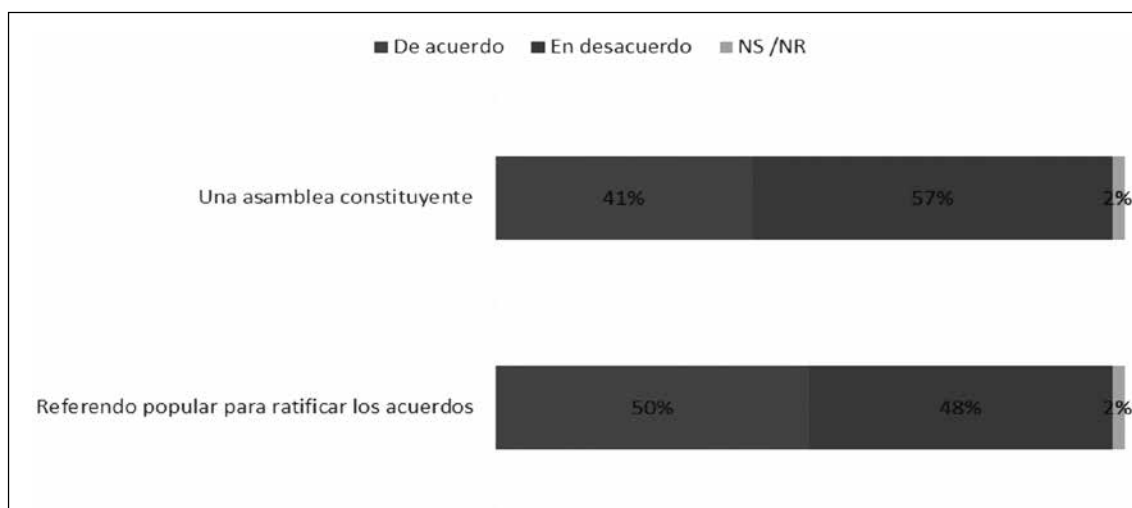
[64]

Tabla 1. Actitudes e intención hacia el referendo

	Intención de voto hacia el referendo					Total
		Votaría a favor	Votaría en contra	No votaría	NS/NR	
¿Está de acuerdo con el referendo?	Si	72,2%	5,4%	18,8%	3,6%	100%
	No	10,8%	25,6%	58,1%	5,5%	100%
	NS/NR	7,3%	2,2%	32,9%	57,7%	100%

Fuente: tomado de (García, et. al., 2015: 204).

Ahora bien, es probable que los actos violentos del último período y la crisis de confianza que vivió el proceso afectaran la opinión frente al tema. Al respecto la encuesta Polimétrica de junio del presente año (Cifras y Conceptos, 2015), encontró un mayor apoyo al referendo que a la Asamblea Constituyente, pero un rechazo considerable a cualquiera de estas opciones (gráfico 4). Sin embargo, en ambos casos se notó una caída de más de 10 puntos en relación con el apoyo observado a inicios del presente año, lo que podría indicar que de volverse a fortalecer la confianza en el proceso y de percibirse la posibilidad de firma de los acuerdos, el tema de la refrendación podría contar de nuevo con el apoyo mayoritario de los ciudadanos.

Gráfico 4. Si el costo de la paz con las FARC es aceptar los siguientes temas ¿cuáles de los siguientes temas aceptaría y cuáles no?

Fuente: Polimétrica, 2015. Medición a junio de 2015⁹.

El profesor Rodrigo Uprimmy presenta una serie de argumentos que sintetizan bien las ventajas que se derivarían de la refrendación y que podrían explicar el apoyo señalado: a) la coherencia que deben guardar las FARC y el Gobierno frente a los anuncios y promesas realizados previamente, b) soberanía popular, en el sentido de que deben ser los ciudadanos los que tengan la última palabra sobre los temas trascendentales derivados de la negociación de paz, c) transparencia democrática, de tal forma que el acuerdo se someta a la discusión pública “por toda la sociedad y sobre todo por quienes resultaron especialmente afectados por el conflicto”, d) garantías de sostenibilidad futura de la paz, dándole una aval ciudadano que haga difícil revertirlo a quienes se opongan a él, y, e) facilitar un acuerdo más justo e incluyente, que no sea producto solamente de los intereses guerreros, sino que incluya los de grupos especiales, como las víctimas o grupos étnicos: “La perspectiva de la ratificación democrática obliga a que las guerrillas y el Gobierno vayan más allá de sus intereses recíprocos inmediatos e intenten un acuerdo realmente justo para toda la sociedad, pues saben que lo pactado deberá ser refrendado por la ciudadanía” (Uprimmy 2015 a).

[65]

II. DIFICULTADES Y CONTRADICCIONES PARA VIABILIZAR LA REFRENDACIÓN DE LOS ACUERDOS

Se encuentra entonces que el tema de la refrendación no solo hace parte de los acuerdos preliminares acogidos entre las FARC y el gobierno en la Agenda General sino que está fuertemente posicionado en la agenda ciudadana, política y académica. Sin embargo recientemente han surgido una serie de voces que desde diversas orillas ideológicas y políticas se han alejado de esta postura mayoritaria y que ameritan ser analizadas en detalle.

En un contexto de unanimidad sobre el tema, los pronunciamientos dados en una entrevista radial por el fiscal Eduardo Montealegre, fueron motivo de alarma y de diverso tipo de reacciones en contra. Afirmó el fiscal que la refrendación no era necesaria ni desde el punto de vista constitucional, ni del legal y que el presidente Santos tenía competencias para celebrar e implementar autónomamente los acuerdos. A la vez ahondó en algunas de las dificultades prácticas que podría tener un mecanismo como el referendo: “¿Será que vamos a someter a una consulta los 50 o 100

⁹ La encuesta cara a cara se realizó a 2.713 hombres y mujeres mayores de 18 años en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.. Margen de error observado 2% del total (Cifras y Conceptos, 2015).

grandes acuerdos que se obtenga en La Habana? Sería un imposible constitucional” (W Radio, 2015). Dentro de quienes respaldaron su postura, se encuentra el excomisionado de paz del gobierno de Uribe, Luis Carlos Restrepo. Desde su condición de prófugo de la Justicia, envió una carta al diario *El Espectador* en la que sostiene que los acuerdos que se pacten no necesitan referendación ciudadana “ya que la Ley de Orden Público, les da facultades al ejecutivo para ponerlos en práctica” (Caracol, 2015).

En términos más académicos y de opinión pública los argumentos más sólidos a favor de esta postura han sido esgrimidos por Hernando Gómez Buendía (2015a, b y c), director de la Revista *Virtual Razón Pública*, en dos artículos publicados en este medio electrónico (“Entre el voto y las maniobras: referendación popular del acuerdo en la Habana” y “Ni referendos ni constituyente: el pueblo ya voto sobre el acuerdo”), así como una intervención radial en el programa *Primer Café*. El analista claramente sentencia que la ratificación de los acuerdos es un paso que no es necesario “y que las fórmulas posibles para darlo son conceptualmente erróneas y peligrosas para tirios y troyanos” (Gómez 2015b.). Sostiene igualmente, que precisamente la paz fue el issue central de la campaña política y que la mayoría, así fuese mínima obtenida por Santos en la segunda vuelta presidencial, le dio un mandato al respecto, que en principio sería suficiente para avanzar y sacar adelante las negociaciones.

Aunque otros personajes de muy diverso perfil se han pronunciado al respecto sobre todo en programas de opinión, no es el propósito en este artículo hacer un recuento de los mismos, como sí lo es analizar en detalle argumentos que están en el trasfondo de sus posturas. Esto es precisamente lo que se desarrolla a continuación.

[66]

LAS POSICIONES ¿IRRECONCILIABLES? DE LAS PARTES IMPLICADAS

El gobierno y la guerrilla de las FARC pactaron y han apoyado públicamente la referendación, pero han mostrado divergencias de fondo sobre el mecanismo a través del cual se debe dar este proceso. Mientras el primero ha sostenido su interés en la realización de un referendo constitucional, las FARC han planteado desde el inicio de las conversaciones su apoyo a la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, ANC. No sólo el carácter de ambas figuras corresponde a concepciones opuestas de la participación, una que privilegia la intervención directa y otra la delegación, sino que las posturas frente al sentido de su utilización también plantean distancias aparentemente insuperables.

En relación con la posición de las FARC-EP sobre la Asamblea Nacional Constituyente, varios aspectos pueden ser resaltados. En primer término, la justificación de este procedimiento estaría sustentada en su visión de que “la máxima expresión de la participación política de la sociedad se encuentra en el poder constituyente del pueblo soberano” (FARC-EP, 2013, 10). Lo que llevaría, en segundo término, a plantear una constituyente en la que no solo participen sectores políticos y representantes de los desmovilizados, sino diversos estamentos: “movimientos políticos y sociales, las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, las víctimas del conflicto, las mujeres y los jóvenes, la comunidad LGTBI, los militares retirados, así como (...) las organizaciones guerrilleras alzadas en armas contra el Estado” (FARC-EP 2013, 10). Por último, es de mencionar el peso que le da la guerrilla a esta referendación: “La Constitución que surja del proceso será un verdadero tratado de paz, justo y vinculante que funde nuestra reconciliación, rija el destino de la nación colombiana y la encauce hacia la mayor democratización política, económica, social y cultural” (FARC-EP 2013, 10). El grupo guerrillero le da un sentido no sólo de validación y legitimación

de los acuerdos, sino que su perspectiva incluye el desarrollo de temas tratados e incluso de otros sobre los que no ha sido posible lograr acuerdo en La Habana: “¿Qué mejor manera de resolver los puntos de contradicción de las partes cobijados por las salvedades?” (Revista Semana, 2013b).

Como lo menciona Gómez (2015a), esta concepción de Asamblea fue propuesta por el co-fundador de las FARC, Jacobo Arena, “inspirada a su modo en la Asamblea francesa de 1789 o en la duma rusa de 1917, cuerpos estos que sirvieron como antesala a aquellas revoluciones” Así mismo, el analista señala cómo fue formalizada en la Octava Conferencia del movimiento, a la espera de que “diera vida al Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional” (Gómez, 2015a).

El gobierno nacional, por su parte, no sólo ha hecho explícita su oposición a esta propuesta, sino que ha realizado una serie de acciones que le permitan avanzar en materializar el mecanismo por él favorecido para la refrendación: el referendo constitucional. La concepción implícita tiende a favorecer la legitimidad del proceso, a la vez que evidencia una preocupación por los tiempos y requisitos derivados del trámite del mecanismo conforme a la normatividad vigente.

Los argumentos en contra de la Asamblea Nacional Constituyente han sido expresados sobre todo por Humberto de la Calle, jefe de la delegación del gobierno (INDEPAZ, 2013: 11-13), y pueden resumirse de la siguiente manera: 1) No es mecanismo de refrendación sino que abre el camino a una nueva deliberación, a la revisión y renegociación de lo pactado; 2) el proceso acordado implica una agenda concreta, no una refundación de la patria; 3) la constitución de 1991 sigue vigente, aunque hay que desarrollarla y aplicarla, 4) convocar una asamblea estamental tiene dificultades históricas, jurídicas y prácticas. Implica una reforma constitucional. No se pueden garantizar cupos ad hoc para las FARC, sino que tienen que someterse a la votación popular, 5) no se puede garantizar que la propia asamblea no se declare soberana o que deba asumir muchos temas no previstos, 6) el procedimiento para ponerla en marcha es complejo, 7) no es un mecanismo para eludir límites del derecho penal internacional, como podría estar suponiendo las FARC.

[67]

Por su parte, las acciones del gobierno al respecto se remiten a la tramitación en el Congreso durante el primer período de gobierno del presidente Santos, de un proyecto que culminó en la expedición de 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». Dicha norma modifica la prohibición de convocar mecanismos de democracia directa en días electorales. Al permitirse la coincidencia de los dos actos, se pretendía movilizar un número mayor de ciudadanos, garantizando la superación del umbral, probablemente en la perspectiva de que el acuerdo pudiese ser ratificado en algunas de las elecciones de orden nacional (congreso y presidencia) que se efectuaron en el año 2014.

Es de señalar que el trámite de esta norma generó fuertes pronunciamientos por parte de las FARC, así como la solicitud al gobierno de permitir el desplazamiento de sus líderes a Bogotá para presentar sus puntos de vista en la Audiencia Pública convocada por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad de la norma. Ante la negativa del gobierno, se organizó una rueda de prensa y se envió una comunicación a la alta corporación (FARC-EP 2014; Márquez, 2014). De estos comunicados se deriva la indisposición que causó en el grupo guerrillero el que el gobierno tomará la iniciativa frente a un aspecto que aún no se había tratado en la agenda, lo cual constituiría una acción “inconsulta” y “unilateral”, una “anomalía” y una violación al Acuerdo General firmado entre las partes. Se criticó además la vinculación del proceso a necesidades electorales del

momento. En este sentido, las FARC consideraron “no vinculante e inane” la acción del gobierno frente al referendo.

Pueden observarse entonces claramente las diferencias de fondo que existen entre las partes negociadoras en torno al mecanismo mismo de refrendación de los acuerdos, así como sobre su alcance y su trámite. Ambas posturas han generado reacciones a favor y en contra por parte de diversos actores del panorama político nacional¹⁰. De igual forma, en medio de estas diferencias han surgido otras alternativas posibles, que, como se verá en el siguiente apartado, incluyen tanto mecanismos previstos en el ordenamiento constitucional colombiano, como dispositivos que no están regulados normativamente.

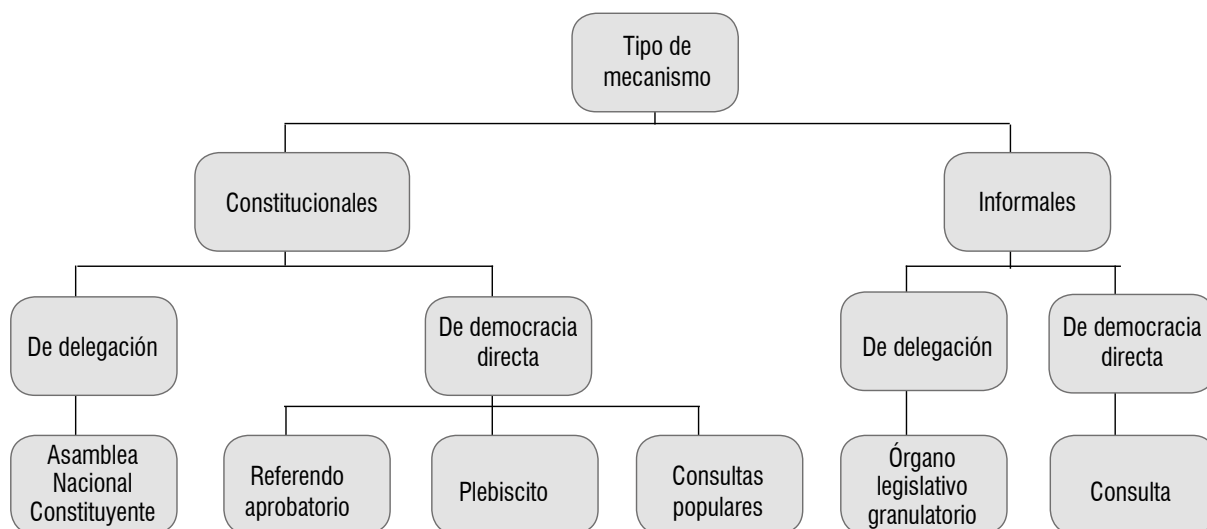
DIFICULTADES NORMATIVAS Y LIMITADA EXPERIENCIA PREVIA SOBRE LOS MECANISMOS

Además de las distancias entre las posiciones de las partes en la Mesa de La Habana, preocupan también aspectos técnicos y culturales relacionados con los requisitos y procedimientos de los diversos mecanismos, así como con las experiencias previas en la materia, los cuales se analizan a continuación, previa reflexión sobre el carácter general de los dispositivos disponibles para la validación de los acuerdos.

a) Una mirada global sobre los mecanismos de refrendación

Sobre el tema salta a la vista una gran paradoja: a la vez que se observan en la agenda política nacional un menú muy amplio y variado de opciones disponibles (gráfico 5), no existe, por el momento, un mecanismo que genere consenso y que sea expedito para facilitar la participación ciudadana.

Gráfico 5. Mecanismos propuestos para la refrendación de los acuerdos



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Al respecto la publicación Punto de Encuentro “las Reformas políticas en la construcción de la paz” (Indepaz, 2013) recoge las posturas de diversos académicos, políticos y analistas: Luis Carlos Restrepo, Ricardo García, Rodrigo Uprimmy, Camilo González Posso, Antonio Navarro Wolff, César Rodríguez Garavito, y Luis Sandoval. Los eventos públicos ya citados, así como innumerable información difundida a través de medios de comunicación, también dan cuenta de las posturas y argumentos en torno al tema.

No sólo se acude a figuras con respaldo en el ordenamiento constitucional o legal, sino que también se proponen mecanismos de carácter informal o no institucional (gráfico 5). Esta situación llama la atención porque precisamente con la Constitución Política de 1991 se buscó superar el cierre existente previamente en materia de intervención ciudadana en la vida pública, así como proporcionar mecanismo para reformar el ordenamiento jurídico, más allá del trámite en el legislativo. Las nuevas disposiciones se materializan en la posibilidad de “tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” (art. 40, numeral 2), como parte del “derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (art. 40,), así como en la posibilidad de reformar la Constitución Nacional mediante Asamblea Nacional Constituyente o por “el pueblo mediante referendo” (Título XIII, art. 374).

Estos mecanismos constitucionales, sin embargo, parecen no ser suficientes para garantizar la refrendación de los acuerdos. El Centro Democrático, liderado por el expresidente Uribe, plantea la convocatoria a un órgano legislativo transitorio, mientras que el senador Roy Barreras, se inclina por una consulta informal, que emule lo ocurrido con la Séptima Papeleta. Ninguna de estas iniciativas resulta viable en el marco de lo pactado en el proceso de paz y en la idea de brindar garantías a las FARC. El primero porque presupone la entrega de armas y la desmovilización, la participación exclusiva de representantes electos y la no participación de condenados a penas de cárcel ni crímenes de guerra. La segunda porque los resultados de una consulta de este tipo no podrían ser contabilizados por el organismo electoral ni tendría carácter vinculante. Ambos implicarían reformas constitucionales o desconocimientos normativos que resultan inaceptables en el marco del estado de derecho y la democracia.

En segundo término, en ambos casos se combinan modalidades que expresan una concepción diferente de la participación. Aquellas tendientes a la delegación –la asamblea nacional constituyente y el órgano legislativo transitorio- implican la elección de representantes y la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder (Alcántara y Merenghi 2007), mientras que a través de todas las otras figuras “no sólo el pueblo es titular del poder sino que es quien lo ejerce, de modo que la participación del pueblo en el gobierno consiste en un ejercicio directo del poder” (Cortina 1993, 89). En esta última modalidad pueden incluirse mecanismos que no han sido considerados en La Habana pero sí por algunos analistas, como el plebiscito y la consulta popular de orden nacional. Aunque son viables para la legitimación y están a la mano del ejecutivo, no serían aptos para tramitar reformas o desarrollos de los temas pactados en la Mesa, por lo que el análisis de las limitaciones en materia de la complejidad de los procedimientos técnicos y la experiencia previa se circunscribe a aquellas figuras defendidas por las partes negociadoras¹¹.

[69]

b) La complejidad normativa y la poca experiencia en la aplicación de los mecanismos

Excluyendo los mecanismos informales, no puede soslayarse la reflexión sobre por qué el marco para la participación provisto por la Constitución Política pareciera no responder a lo requerido en materia de negociación de paz. Dos razones pueden argumentarse al respecto. De un lado, la falta de experiencias positivas que validen la pertinencia de estas instituciones y que vayan creando una cultura política proclive a su utilización (como ocurrió, por ejemplo, con la tutela, otra institución creada en 1991). Al contrario en Colombia “una conclusión gruesa, derivada del análisis de la información empírica, es el poco uso que los colombianos y sus autoridades –en todos los niveles

¹¹ La MOE (2013) analiza las normas constitucionales y sus desarrollos, así como las sentencias de la Corte Constitucional que deberían tenerse en cuenta para utilizar cualquiera de los mecanismos disponibles.

de gobierno- hacen del repertorio de mecanismos de democracia directa que se encuentran a su disposición” (Rodríguez 2014b p.119). De otro lado la situación puede derivarse de lo rígida de la reglamentación sobre los mecanismos y lo complejo de su implementación (MOE 2012, Rodríguez, 2012, 2014a y b).

Diversos diagnósticos han apuntado a señalar las restricciones que generaron los requisitos y umbrales incluidos en la norma, en la ineffectividad de los mecanismos de democracia directa. De igual forma, “en el ejercicio realizado para la reforma del estatuto (la Ley Estatutaria 134 de 1994) se encontró que muchos de estos requisitos fueron previstos por los constituyentes, con lo cual su modificación requiere la tramitación de un acto legislativo reformativo de la carta” (Rodríguez 2014b: 134). Estas limitaciones constitucionales y legales estarán sin duda en el debate sobre el tema de la refrendación.

En el caso de la convocatoria a una ANC, las FARC deben considerar que las definiciones claves sobre su propuesta las hará el Congreso, en un trámite sobre el que ellos no tendrán control. Se requerirá un proceso político nada fácil, para que el legislativo le de viabilidad y decida suspender sus propias actuaciones sobre la materia. Deberá igualmente, ser aprobada por la Corte Constitucional y por el pueblo en dos votaciones, con las mayorías establecidas¹². Así mismo, es de tener en cuenta que se requerirá el sometimiento a elecciones para la selección de los delegados, en las cuales la correlación de fuerzas puede ser desfavorable a los sectores que apoyan el proceso de paz. Eventualmente los desarrollos constitucionales podrían ir en contra de lo acordado con el gobierno. Sobre el tema también se ha planteado el debate sobre si la asamblea podría sustituir la carta de 1991. Aunque de la normatividad existente se deriva que el temario debe ser acotado por el congreso, los antecedentes existentes generan dudas de juristas y expertos.

[70]

Si bien la Constitución de 1991 fue fruto de un ejercicio delegativo que integró grupos desmovilizados, ésta correspondió a una coyuntura excepcional donde la demanda de reformas políticas contaba con el apoyo de diversos sectores políticos y sociales, que avalaron el paso de una asamblea “constitucional” a “constituyente” con capacidad para revocar la vieja Carta de 1886. Aunque el proceso de paz implica el ingreso de un nuevo actor a las reglas de juego de la democracia, las condiciones del contexto y el peso de este actor para impulsar cambios sustantivos es evidentemente muy diferente al que existía a fines de los años ochenta. No es de esperar una movilización masiva a favor de cambios constitucionales como consecuencia del proceso de paz, aunque temas como la reforma a la justicia podrían motivar el interés ciudadano y político.

El cuanto al referendo, es de considerar que bien sea considerado como una figura de la democracia directa o como un dispositivo de reforma constitucional, es un “mecanismo complejo, arduo y costoso” (Quinche, 2014, 153). Presenta un alto grado de dificultad para llevarlo a la práctica y, al igual que la ANC, debe surtir procesos a diversos niveles que no son de sencilla resolución y que

¹² De acuerdo con el artículo 376 de la Carta Política y sus desarrollos legislativos, la convocatoria a ANC implica: 1) la expedición de una ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra cámara, en la que se disponga que el pueblo en votación popular decidirá la convocatoria. Dicha ley debe determinar la competencia, el período y la composición de la Asamblea (número y forma de elegirlos) y debe contar con pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre su constitucionalidad formal. 2) La participación de por lo menos la tercera parte del censo electoral en el evento electoral en que se defina si se hace o no la convocatoria. 3) Un acto electoral para la elección a través del voto directo de los miembros de la asamblea, 4) la suspensión de la facultad ordinaria del Congreso para reformar la constitución durante el período señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

no dependen de la voluntad de las partes negociadoras¹³. Problemas como los posibles cambios que se efectúen en el Congreso, las definiciones sobre los temas que pueden ser o no incluidos y la formulación en preguntas del conjunto amplio de temas que surjan de La Habana, la superación en la votación del umbral exigido o la concordancia entre los tiempos de la negociación y los tiempos previstos constitucional y legalmente, no dejan de ser un obstáculo para su promoción.

La experiencia en materia de referendos en todas las modalidades, tampoco ha sido satisfactoria y bien sea por aquellas experiencias que se han avanzado o por otras que han quedado en el camino, existe una jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia que no puede ser desconocida. En relación con el referendo aprobatorio de origen gubernamental solo se han presentado dos iniciativas. La primera de ellas, en el año 2000, durante el gobierno del ex-presidente Andrés Pastrana, de reforma al sistema político y al Congreso fue rechazada por la Corporación. La segunda, presentada por el ex presidente Uribe, denominada “Lucha contra la corrupción, desparrame de las finanzas públicas y para fortalecer la democracia” se convirtió en la ley 976 de 2003, fue revisada por la Corte Constitucional quien declaró inconstitucionales cuatro artículos y definió importante jurisprudencia al respecto. Como se conoce, sólo uno de los 15 artículos puestos en consideración logró alcanzar el umbral requerido (Quinche 2004, De la Calle, 2008, MOE 2012).

LAS PERCEPCIONES DE LA OPINIÓN PÚBLICA FRENTE A LAS FARC

Un último punto de preocupación en torno a la posibilidad de que la refrendación no “corrobore afirmando los acuerdos” se relaciona con el temor a que aun resolviéndose las dificultades anteriores y encontrándose un mecanismo que satisfaga a las partes y al que pueda dársele viabilidad jurídica, el pueblo colombiano se pronuncie en contra de lo pactado. Los resultados de diversas encuestas, que por motivos de espacio no es posible analizar en detalle, ratifican este temor.

[71]

Baste sin embargo, señalar algunos indicadores. En primer lugar, son bajos el apoyo y el nivel de confianza que generan las FARC en la ciudadanía. Según encuestas de Datexco, en el periodo comprendido entre noviembre de 2011- y mayo de 2015, el porcentaje de población que cree que las FARC tienen intenciones legítimas de llegar a un acuerdo de paz, nunca ha superado un 35% de la población (Ideas para la paz, 2015). Percepciones, alentadas por la oposición, en el sentido de que el gobierno ha sido demasiado generoso en las concesiones que hace dentro del proceso o que las FARC han impuesto la agenda, pueden tener relevancia a la hora oponerse a ratificar los acuerdos. A esto se suma la falta de conocimiento de la población en general, sobre lo realmente acordado en La Habana.

En segundo término, aunque el apoyo al proceso de paz cayó considerablemente entre marzo y junio de 2015 por las acciones violentas de la guerrilla, consistentemente se habían observado tendencias contradictorias entre el porcentaje de población que cree en la salida negociada y es optimista frente a las negociaciones, por un lado¹⁴, y la manifestación explícita por una buena

¹³ Los procedimientos requeridos en cada caso son analizados por Quinche, (2014), quien aunque señala la complejidad implícita, reconoce también un alto grado de legitimidad “en virtud de la pluralidad de intervinientes, pues en la elaboración y perfeccionamiento del referendo deben concurrir cuando menos el poder Ejecutivo, el poder Legislativo, el poder judicial y la ciudadanía, lo que de suyo fortalece la totalidad del proceso” (Quinche, 2014, 166).

¹⁴ Sobre el apoyo al proceso ver las referencias a las encuestas ya citadas de LAPOP y el Centro Nacional de Consultoría. La Fundación Ideas para la Paz (2015) analiza comparativamente encuestas de Datexto, Gallup, Ipsos y otras sobre temas ligados con el apoyo a los diálogos, la confianza en el proceso, la participación política de las FARC y la imagen de Uribe y Santos, relacionándolas con diversos hechos que han afectado a favor y en contra el proceso.

parte de la opinión pública, de no estar dispuesto a ceder beneficios a cambio, por otra. Aunque las diversas encuestas coinciden en este aspecto, a manera ilustrativa la tabla 2 presenta algunos resultados ofrecidos por LAPOP para el año 2014. Deliberadamente se han incluido porcentajes de percepción negativa a nivel nacional sobre determinadas materias clave.

Tabla 2. Indicadores del alto nivel de población contraria a hacer cualquier tipo de concesiones a las FARC

Dimensión	Se manifiestan en contra o indican que no aceptarían:	%
Participación Política	Otorgar espacios de representación a desmovilizados	72,3
	Formación de un partido político	69,1
	Que el gobierno garantice la participación política de los desmovilizados	65,1
	Votar por un candidato desmovilizado de las FARC en elecciones del 2015	80,5
	El triunfo, en elecciones locales, de un posible candidato de las FARC	48,5
Justicia Transicional	El perdón a los miembros de las FARC que decidan desmovilizarse	67,2
	Reducción de penas por parte de la justicia a los miembros rasos de las FARC que confiesen crímenes	50,4
	Tratamiento especial por parte de la justicia a los miembros rasos de las FARC que ayuden a identificar y eliminar minas antipersona	55,8
	Posibilidad de que los responsables de crímenes atroces paguen entre 5 y ocho años de cárcel	60,9
Socio - económica	Entrega de ayudas económicas a los desmovilizados de las FARC	50,3
	Tener un desmovilizado de las FARC como vecino	47,0
	Que un hijo(a) sea amigo(a) de un desmovilizado de las FARC	57,0

Fuente: tomado de (García, et. al., 2015).

[72]

Así, pues las manifestaciones de la opinión pública expresadas hasta el momento sobre aspectos que hacen parte natural del proceso de negociación, no permiten ser optimista sobre una postura favorable en cuanto a la refrendación de los acuerdos.

CONCLUSIONES

A diferencia de lo que ha ocurrido en otros procesos negociados de conflicto armado tanto nacionales como internacionales, el tema de la refrendación fue incluido explícitamente en los acuerdos inicialmente suscritos entre las partes negociadoras en La Habana y cuenta con un respaldo importante en términos de medios de comunicación, sectores académicos y políticos y la opinión pública. Idealmente la participación ciudadana constituye un elemento sustantivo, que agrega valor a las decisiones públicas. Sin embargo, la complejidad del problema en el caso analizado, muestran que no siempre la participación puede hacerse de manera expedita y que incluso la no consideración de las dificultades que puede sufrir el procedimiento de validación, podría llevar a retrocesos en los avances logrados en la negociación.

La viabilidad de cualquiera de los mecanismos previstos en la agenda pública para lograr los propósitos esperados, puede ser cuestionada si se analizan las abismales distancias existentes entre las posiciones expresadas por las FARC y el gobierno nacional al respecto, las dificultades procedimentales y de requisitos previstos, los antecedentes de poca y en ocasiones negativa experiencia en su utilización, y las tendencias de opinión que de entrada no garantizarían un apoyo mayoritario al proceso.

En la medida en que el análisis se realiza simultáneo a las negociaciones y a sus altibajos y en que el tema objeto de estudio no ha empezado a tratarse formalmente en la mesa de negociaciones, el ejercicio académico buscó sistematizar argumentos y hechos en relación con las diferentes posturas en juego de tal forma que, independientemente del desenlace final, se cuente con un documento testimonial que dé cuenta de las preocupaciones a las que seguramente se verá abocado el proceso de llegar a culminarse exitosamente e intentar contar con la ratificación ciudadana.

Es de señalar, por último, que si bien las preocupaciones señaladas no parecen haber tenido toda la atención en el debate público, en el sentido de que se ha privilegiado una unanimidad a favor de la refrendación, muchas de las acciones que se realizan en el momento sí parecieran estar orientando a buscar medidas que permitan superar los problemas planteados. Así podrían entenderse, por ejemplo, propuestas de flexibilización de los requisitos previstos constitucional y normativamente y disposiciones en relación con su gradualidad, modificaciones en las posturas, o la insistencia desde diversos sectores sobre la necesidad de ahondar en la difusión ciudadana de los temas de la agenda y los acuerdos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE NOTICIAS UNIMEDIOS (2015), “Refrendar la paz debe ser un acto político y jurídico irreversible” <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/ndetalle/pag/2/article/refrendar-la-paz-deber-ser-un-acto-politico-y-juridico-irreversible.html> Marzo 19.
- ALCANTARA Manuel y MERENGHI Patricia (2007) “Los mecanismos de democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia”, en: *Revista de Derecho Electoral*. No. 4, Segundo Semestre.
- BUENAHORA Jaime (1992) *El Proceso Constituyente: De la Propuesta Estudiantil a la Quiebra del Bipartidismo*. Bogotá, Colombia. Tercer Mundo Editores.
- CARACOL (2015) “No es necesario refrendar los acuerdos de paz: Luis Carlos Restrepo”. <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/no-es-necesario-refrendar-los-acuerdos-de-paz-luis-carlos-restrepo/20150122/nota/2599936.aspx> 22 enero.
- CASTRO, JAIME (2008). *Constitución política de Colombia. Concordancias, referencias históricas e índice analítico*. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.
- CIFRAS Y CONCEPTOS (2015) “Polimétrica: Análisis sobre Instituciones, política, economía y sociedad” <http://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2015/06/PPT-Polim%C3%A9trica-Junio-Nacional.pdf?8ab3a8> Junio
- CORONEL, C. A. (2005) *La participación ciudadana en el derecho electoral colombiano*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- CORTINA, Adela (1999). *Ética aplicada y democracia radical*. España, Tecnos.
- DE LA CALLE Humberto (2008). “Reforma electoral en Colombia”, en: Zovatto, Daniel y Orosco, Jesús, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM, IDEA. P.P. 419- 427. http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf
- DELEGACION DE PAZ DE LAS FARC-EP (2015) “El proceso de paz no es un proceso jurídico” <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/2375-el-proceso-de-paz-no-es-un-proceso-juridico> La Habana, Cuba, Enero 22.
- DELEGADOS DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y DE LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA - EJÉRCITO DEL PUEBLO (2012) “*Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*”. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- DUGAS John (comp.) (1993). *La Constitución de 1991: ¿Un Pacto Político Viable?* Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- EL ESPECTADOR (2013) “Si llegamos a un acuerdo con las FARC, el pueblo tendrá la última palabra: Santos”. <http://www.elespectador.com/noticias/paz/si-llegamos-un-acuerdo-farc-el-pueblo-tendra-ultima-pal-articulo-442041> agosto 23.
- EL ESPECTADOR. (2015a). “Qué la sociedad sea protagónica. Entrevista realizada a Nicolás Rodríguez Bautista, alias Gabino”, abril 12 p. 4.

- EL ESPECTADOR. (2015). “Refutan viabilidad de referendo de paz propuesto por el fiscal Montealegre” <http://www.elespectador.com/noticias/politica/refutan-viabilidad-de-referendo-paz-propuesto-el-fiscal-articulo-557098> 25 de abril
- FARC-EP (2013). “Participación política para la democratización real: Diez propuestas mínimas”, *Las reformas políticas en la construcción de la paz*. Bogotá, Punto de Encuentro, Indepaz ediciones, p.p.5 -10.
- FARC-EP (2014) “El mecanismo de referendación de los acuerdos debe ser concertado”. <http://colombiaporunapazestableyduradera.blogspot.com/2014/03/farc-ep-el-mecanismo-de-referendacion-de.html> La Habana, Cuba, Marzo 4.
- FISAS Vicenc (2009). *Anuario procesos de paz*. Ecola de cultura de pau, Generalitat de Catalunya, Universitat Autònoma de Barcelona, ACCS, ASDI, PUND, Alcaldía Mayor de Bogotá: Bogotá Positiva.
- FUNDACION FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA, FESCOL – PROGRAMA DEMOCRACIA DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (1990). *Una Constituyente para la Colombia del Futuro*. Bogotá, Colombia. Tercer Mundo.
- GARCIA, Miguel et al (2015) *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2014. Dilema de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Universidad de los Andes, LAPOP.
- GOBIERNO DE COLOMBIA Y FARC- EP. (2013). *Informe conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC – EP*. La Habana.
- GOMEZ BUENDIA, Hernando. (2015a). “Entre el voto y las maniobras: referendación popular del acuerdo en la Habana, en: *Razón Pública*, <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8207-entre-el-voto-y-las-maniobras-referendacion-popular-del-acuerdo-de-la-habana.html> enero 26.
- GOMEZ BUENDIA, Hernando. (2015b). “Ni referendos ni constituyente: el pueblo ya voto sobre el acuerdo”, en: *Razón Pública*, <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8222-ni-referendos-ni-constituyentes-el-pueblo-ya-voto-sobre-el-acuerdo.html> febrero 2.
- GOMEZ BUENDIA, Hernando. (2015c). Hernando Gómez Buendía en Primer Café. 2015 <http://www.razonpublica.com/index.php/videocolumnas/8226-hernando-gomez-buendia-en-el-primer-cafe.html> febrero 9.
- IDEAS PARA LA PAZ (2015) “El termómetro de la paz”. <http://www.ideaspaz.org/especiales/termometro/>
- INDEPAZ (2013). “Las reformas políticas en la construcción de la paz”. En: *Punto de Encuentro*. Documento sobre democracia y paz. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2014). “*The day after tomorrow: Colombian’s FARC and the end of the conflict*”. En: Latin America Report No. 54 December. [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/053-the-day-after-tomorrow-colombia-s-farc-and-the-end-of-the-conflict.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/colombia/053-the-day-after-tomorrow-colombia-s-farc-and-the-end-of-the-conflict.pdf)
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2013) *Rutas jurídicas para la paz: participación política*. Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, Misión de observación Electoral, Derecho Justo.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2014) *Conclusiones Foro Referendación de acuerdos de paz en perspectiva comparada*, agosto 29 <http://www.kas.de/rspla/es/publications/38671/>
- MARQUEZ Iván (2014) “Carta a la sala plena de la Corte Constitucional”. <http://www.cedema.org/ver.php?id=6087> La Habana, Cuba, Marzo 4.
- MESA DE CONVERSACIONES PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2014) “Borrador conjunto solución al problema de las drogas ilícitas”. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas> y “Borrador conjunto política de desarrollo agrario integral”, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-politica-de-desarrollo-agrario-integral> Septiembre 24.
- MISION DE OBSERVACION ELECTORAL (MOE) (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*. Bogotá, MOE.
- MISION DE OBSERVACION ELECTORAL (MOE) (2013). *Rutas jurídicas: Referendación ciudadana de acuerdos de paz*. Bogotá, MOE.
- NOVOA Armando (2013) “El punto dos de la agenda de la Habana: Democracia, votos y armas”, en: *Revista Foro*, Edición No. 81, diciembre. P.P. 19-32.
- NOVOA Armando (2014) “El punto dos de la agenda y el cambio político” <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/02/Acuerdo-Punto-2-La-Habana-Luego-de-cinco-meses-de-negociaciones-y-de-dos-prerrogativas-de-Altimo-momento.pdf> febrero 11.

[74]

- PALAU, Juan Carlos (2015) “¿Qué hubo y qué sigue tras el ataque guerrillero en el Cauca?”. *Razón Pública*, <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8426-%C2%BFqu%C3%A9-hubo-%E2%80%93-y-qu%C3%A9-sigue-tras-el-ataque-guerrillero-en-el-cauca.html> abril 27.
- QUINCHE Manuel (2004). *Reforma política y referendo en Colombia. Dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- QUINCHE Manuel (2014) “El referendo constitucional como mecanismo de refrendación de los acuerdos de paz”, en: Araujo Oñate, Rocío (editora académica). *Retos y tendencias del derecho electoral*. Bogotá Editorial Universidad del Rosario. P.P. 143 -166.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA (2015) Diccionario de la lengua española. <http://lema.rae.es/drae/?val=refrendar>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2014) “Elección de presidente y vicepresidente, primera vuelta, preconteo”. http://www3.registraduria.gov.co/presidente2014/preconteo/1v/99PR1/DPR9999999_L1.htm mayo 25.
- REVISTA SEMANA (2013) “Las contradicciones de los colombianos frente al proceso de paz” <http://www.semana.com/especiales/contradicciones-colombianos-proceso-paz/expectativas.html> S.F.
- REVISTA SEMANA (2013b) “Las FARC le responden a Semana. La delegación de las FARC rechaza un referendo e insisten en su propuesta de constituyente. <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-farc-responden-semana/348039-3> junio 18.
- REYES Guillermo (2004). *El Nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- REPUBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Ley estatutaria 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*.
- REPUBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Ley 1745 del 27 de diciembre 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 de un conflicto armado”*.
- RODRIGUEZ Clara Rocío (2012). “Democracia, representación y mecanismos de democracia directa en Colombia”, en: Ministerio del Interior, *Revista Centro de Estudios Políticos* No. 7, diciembre. P.P. 61 – 89.
- RODRIGUEZ Clara Rocío (2014a). “Reflexiones sobre los mecanismos de democracia directa en Colombia”, en: Araujo Rocío (editora académica). *Retos y tendencias del derecho electoral*. Bogotá Editorial Universidad del Rosario. P.P. 73- 114
- RODRIGUEZ Clara Rocío (2014b). “Hipótesis sobre el uso de los mecanismos de democracia directa en Colombia”, en: Araujo Oñate, Rocío (editora académica). *Retos y tendencias del derecho electoral*. Bogotá Editorial Universidad del Rosario. P.P. 115 – 142.
- RODRIGUEZ Clara Rocío (2014c) “La reforma a la política: tema clave en la agenda postconflicto”, en: *Revista Foro*, Edición No. 82, mayo P.P. 22 – 32.
- ROLL David (2001). *Un Siglo de Ambigüedad: Para Entender Cien Años de Crisis y Reformas Políticas en Colombia*. Bogotá: CEREC.
- RESTREPO, Darío (2014) “Participación social para la equidad y la inclusión social”, en: *Revista Foro*, Edición No. 82, mayo P.P. 33 – 38.
- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (2015) “Una Constituyente para la paz” <http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/paz/constituyente.html>
- UPRIMMY Rodrigo (2015a) “Paz y Refrendación”. *El Espectador*, <http://www.elespectador.com/opinion/paz-y-refrendacion-columna-539792> enero 24.
- UPRIMMY Rodrigo (2015b) “La Refrendación como proceso”. *El Espectador*, <http://www.elespectador.com/opinion/refrendacion-proceso-columna-542691> febrero 7.
- VARGAS, Alejo (2015). “Conversaciones en La Habana. ¿Estamos en la recta final?”, en: *Razón Pública*, <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8237-negociaciones-en-la-habana-%C2%BFestamos-en-la-recta-final.html> febrero 8.
- W RADIO (2015) “No hay necesidad de un referendo para avalar el proceso de paz: Fiscal”. <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/8203no-hay-necesidad-de-un-referendo-para-avalar-proceso-de-paz-fiscal/20150120/nota/2595255.aspx> Enero 20.

[75]