

EL RESULTADO DEL PLEBISCITO POR LA PAZ EN COLOMBIA: ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA RAZÓN DE ESTADO*

THE RESULTS OF COLOMBIAN PEACE AGREEMENT REFERENDUM: BETWEEN PARTICIPATION AND RAISON D'ETAT

ERIKA M. RODRÍGUEZ PINZÓN**

Resumen: El resultado del plebiscito que buscaba el apoyo de los colombianos al Acuerdo de Paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC tuvo un resultado totalmente inesperado. Con una diferencia de 58 mil votos se impuso el NO y el resultado de casi seis años de negociación entró en una profunda incertidumbre. Pasado un año de este inesperado resultado el artículo analiza las características y contexto que determinaron el resultado de la votación y su impacto a corto plazo.

Palabras clave: plebiscito, participación, Colombia, proceso de paz, democracia.

Abstract: The result of the referendum in Colombia rejecting the peace agreement between the Government and guerrillas was a major surprise for the international community and even for the Government and opposition. The peace agreement, the result of a six-year negotiation process, suddenly entered into an uncertainty period. One year after the date of the referendum and of the pragmatic resolution of the problem, this article aims to analyze the conditions and context that explain the outcome of the referendum and its consequences.

Keywords: popular referendum, participation, Colombia, peace process, democracy.

SUMARIO: I. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA; II. EL CONTEXTO POLÍTICO Y CONTENIDO DEL ACUERDO SOMETIDO AL PLEBISCITO POR LA PAZ; III. ¿ERA NECESARIO EL PLEBISCITO?; IV. EL PLEBISCITO, EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD; V. LA REALIZACIÓN DEL PLEBISCITO; 1. La campaña por el SI y por el No; VI. EL INESPERADO RESULTADO DEL PLEBISCITO; VII. SUPERAR EL NO SIN RENUNCIAR A LA PAZ; VIII. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES; IX. BIBLIOGRAFIA.

I. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

En las últimas décadas y a partir de los mecanismos de participación que introdujo la Constitución de 1991 en Colombia la participación popular se ha dinamizado enormemen-

* Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2017.

Fecha de aceptación: 18 de septiembre de 2017.

** Profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: erika.rodriguez@uam.es.

te. En línea con el perfil de representación amplia de la Asamblea Nacional Constituyente y con el objeto de incluir a los amplios sectores de la población históricamente excluidos de las instancias de decisión, se consignó una importante variedad de mecanismos que buscaban mejorar la calidad de la democracia y romper con las dinámicas negativas del histórico bipartidismo.

De esta forma se amplió la elección democrática de Alcaldías, Gobernaciones, Concejos distritales y municipales, Alcaldías locales; se instituyeron el plebiscito, el referendo, el referendo Derogatorio y Aprobatorio, la consulta popular, el cabildo abierto, la Iniciativa Popular, la Revocatoria del Mandato y el mecanismo de «tutela».

La variedad de mecanismos abrió, sin duda, espacios de ampliación de la democracia y dinamizaron la participación ciudadana. Sin embargo, este hecho positivo a primera vista, ha tenido también impactos negativos marcados por el abuso de algunos mecanismos. Así, por ejemplo, la Misión de Observación Electoral (MOE) luego de revisar los 166 procesos de revocatorias iniciados en Colombia, alertó porque este mecanismo se convirtió en una «catapulta para otros políticos»¹ que lideran unas iniciativas de revocatoria para lanzar sus propias campañas.

Según la MOE de los procesos de revocatoria documentados, 165 fueron para alcaldes y uno para gobernador. Solo 50 llegaron a las urnas y 116 no han superado la etapa de recolección de firmas. Sorprende la frecuencia con la que se utiliza un mecanismo que se supone extraordinario y asimismo resulta preocupante el impacto que este abuso genera, al generar una imagen de ineficacia de los mecanismos no porque no sirvan para su cometido sino porque se utilizan con fines privados y porque genera una percepción de que son herramientas electorales y no un instrumento de garantía democrática.

Otra de las dificultades que enfrentan los instrumentos de participación es la baja participación. Los datos de la participación en las elecciones presidenciales entre 1990 y 2014 fluctúan entre un 59% en su mejor momento en 1998 y un 34% en 1994. Es preocupante que entre las elecciones de 2010 y de 2014 se presente un 10% menos de participación en las últimas. Colombia es de hecho uno de los países más abstencionistas de América latina². El plebiscito por la paz, a pesar de su importancia no fue una excepción, alcanzando un porcentaje de abstención del 62%.

La abstención en el caso colombiano tiene varias lecturas, entre ellas la falta de presencia del Estado en algunas zonas del país, en las que además se han instalado actores no

¹ *Revista Semana* 1/3/17: «Más de dos décadas y cero revocatorias de mandato». Citando a la Misión de Observación Electoral. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/revocatorias-de-mandato-en-colombia-no-son-muy-efectivas/511280>> [Consultado el 11/9/17].

² BARRERO, F. et al., «Abstencionismo electoral en Colombia: un aproximación a sus causas», Bogotá (Registraduría Nacional del Estado Civil-Universidad Sergio Arboleda), 2013. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf> [Consultado el 11/9/17].

democráticos. Como los grupos armados no estatales o únicamente las fuerzas de seguridad del Estado. También se ha señalado la excepcionalidad de este proceso y sus características como un desincentivo para los comportamientos clientelares que a pesar de ser cuestionables desde el punto de vista de la democracia, la justicia y la operación del Estado sí que son un reconocido movilizador de votos³. Los líderes regionales que no veían una ganancia concreta en la movilización de su electorado podrían no haberse empeñado en esta tarea, tal como si ocurre en las elecciones de corporaciones y cargos.

II. EL CONTEXTO POLÍTICO Y CONTENIDO DEL ACUERDO SOMETIDO AL PLEBISCITO POR LA PAZ

La negociación de paz en Colombia tomó casi 6 años de los cuales dos fueron de conversaciones privadas entre las partes, para permitir el inicio del «proceso» y cuatro años más en los que los miembros de la «mesa de la Habana» discutieron los puntos del acuerdo en el cual las FARC se desmovilizaban como grupo armado con el objetivo último de pasar a la vida política.

Este proceso ha estado profundamente marcado por la sombra de la política del Presidente Uribe, antecesor de Santos y quien con la política de «seguridad democrática» asestó importantes golpes militares a las FARC que sin duda contribuyeron a debilitar la viabilidad del proyecto armado. Sin embargo dicha política también insitió en un mensaje de negación del conflicto armado para reducirlo a una «amenaza narco-terrorista» con lo cual cerró cualquier posibilidad de salida negociada de la guerra con las FARC. Esto llevó a que la propuesta de paz del Presidente Santos se convirtiera en un giro de 180 grados frente al anterior presidente desatando una importante polarización social al rededor del tema.

El resultado final de la negociación entre el gobierno y las FARC es un texto de casi 300 páginas, y con un nivel de complejidad considerable, en el que se recogen siete puntos a través de los cuales se producirá el proceso de desmovilización y desarme de las FARC. Este Acuerdo no solo incluye la puesta en marcha de un conjunto de políticas que permitan la transición hacia la vida política del grupo armado sino que además contempla un diagnóstico y medidas para superar algunas de las causas sociales históricas del conflicto armado y a sus consecuencias. A continuación se describen de forma muy breve los siete puntos que componen el Acuerdo:

- Solución al problema de las drogas ilícitas: Cambio en el abordaje de los distintos eslabones del problema de las drogas, incluyendo las perspectivas social y sanitaria y reforzando la lucha contra el crimen organizado y el blanqueo de capitales.

³ BARRERO, F. et al., «Abstencionismo electoral en Colombia: un aproximación a sus causas», cit.

- Política de desarrollo rural integral: Medidas de desarrollo rural que inciden en la distribución de la tierra, infraestructuras y programas de desarrollo con enfoque territorial.
- Participación política: El acuerdo incluye los pasos para la participación en política del nuevo movimiento o partido que surja de las FARC, una vez terminado el proceso de dejación de las armas y previo cumplimiento de los requisitos que exige la ley para la creación de un partido (estatutos, plataforma política, entre otros). Además se garantiza que en los dos próximos periodos electorales (2018 y 2022) contarán con cinco representantes en las dos cámaras que componen el Congreso, aunque tendrán que concurrir a elecciones y solo se les asignarán las curules cuando las que falten para alcanzar las cinco pactadas no se consiguieran a través del voto; Creación de las Circunscripciones «Transitorias» Especiales de Paz que representaran a las zonas más afectadas por el conflicto y que no han tenido representación en el Congreso..
- Víctimas: El núcleo del acuerdo se basa en la verdad, la reparación a las víctimas y la garantía de no repetición. Para garantizar estos tres principios, se constituirá una Comisión de la Verdad, una Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas durante el conflicto y una Jurisdicción Especial de Paz (JEP), además de unas medidas de reparación. Los responsables de los crímenes más graves serán investigados, juzgados y sancionados. Para todos los actores vinculados al conflicto e incluidos en el Acuerdo se estipulan penas privativas de la libertad y de prestación de servicios a las comunidades afectadas de 2 a 5 años para delitos graves y de 5 a 8 para delitos muy graves. Ahora bien, si los imputados no cuentan toda la verdad, reparan a sus víctimas y se comprometen a no repetir, o lo hacen tardíamente, recibirán penas de cárcel que van desde 5 hasta 20 años. Asimismo, si vuelven a delinquir perderán los beneficios judiciales.
- Fin del conflicto: Las FARC dejarán todas las armas, abandonarán el secuestro, la extorsión y el narcotráfico, bajo la verificación de Naciones Unidas. Su proceso de reincorporación civil dará inicio al agruparse en 22 zonas veredales y 6 campamentos donde se garantizará la seguridad por parte de la Fuerza Pública y donde recibirán el apoyo necesario para iniciar su tránsito a la vida civil. Para garantizarles la inclusión social y económica recibirán temporalmente ayuda económica, formación y apoyo a la puesta en marcha de procesos productivos.
- Implementación, verificación y refrendación: El Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados. Para hacerle seguimiento a la implementación de los acuerdos, se creará un Mecanismo de Verificación que estará compuesto por dos personas de representatividad internacional, elegidas una por parte del Gobierno Nacional y otra por las FARC.

Como puede observarse los contenidos incluidos en el Acuerdo tienen una gran importancia para el país y necesitaban consolidar su trascendencia como punto final a un conflicto que determinó la acción y estructura del Estado durante 50 años. Asimismo, se creaba una situación excepcional dado el número de personas directamente afectadas por el proceso de reincorporación y por la fragilidad de la situación de seguridad de las zonas que abandonó la guerrilla. La implementación del Acuerdo suponía por tanto la necesidad de un mecanismo de toma de decisiones políticas más poderoso y rápido que la habitual vía legislativa.

III. ¿ERA NECESARIO EL PLEBISCITO?

El Proceso de Paz contaba con dos antecedentes de aprobación tácita, por un lado las elecciones de 2014 en las que la bandera de campaña absoluta del candidato-presidente Juan Manuel Santos fue la negociación con las FARC y el posible acuerdo. Por otro lado, contaba con el respaldo de la mayoría de los partidos con representación en el Congreso. El presidente consiguió que la coalición de 14 de los 15 partidos del Congreso, la «Unidad Nacional», aprobara todos los proyectos que abrían camino a los acuerdos y que esta misma coalición avalara la convocatoria al plebiscito⁴.

Sin embargo la necesidad de refrendar popularmente el Acuerdo abrió un amplio debate en el país. Esta necesidad surgió en la misma mesa de negociación y se centró en dos propuestas, la realización de una Asamblea Constituyente o la realización de un plebiscito, es decir tenía un carácter político más que legal y obedecía al carácter y protección que las partes querían otorgar al acuerdo en el marco de la política nacional.

Las FARC se inclinaba por la constituyente dado que esto les daría un mayor protagonismo en la construcción de la estructura fundamental del Estado mientras que el gobierno se inclinaba por la segunda opción, el plebiscito, lo cual tiene sentido porque no solo constituye un mecanismo a mano del presidente para implicar a la ciudadanía en la toma de una decisión, sino especialmente porque una Asamblea Constituyente habría abierto una brecha mayor en la polarización del país. En primer lugar ante el riesgo de que las FARC tuvieran una participación desmedida frente a su representatividad popular real y en el segundo por abrir una suerte de *caja de Pandora* en la cual la reforma de la Carta Constituyente podría haber terminado con un largo proceso que se ampliara a otros aspectos no directamente ligados con el Acuerdo.

Lo cierto es que el solo hecho de la necesidad de una refrendación fue objeto de debate. Mientras las partes en la Mesa discutían el mecanismo voces muy relevantes del país y el exterior se levantaban señalando que por la propia naturaleza del asunto a discutir resultaba no solo innecesario sino además inadecuado llevarlo a las urnas.

⁴ DUQUE, J., «Un plebiscito innecesario, una derrota inesperada»; *Razón Pública* 3/10/16. Disponible en: <<https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9758-un-plebiscito-innecesario,-una-derrota-inesperada.html>> [Consultado el 11/9/17].

Es el caso del reconocido jurista Luigi Ferrajoli, quien sostiene que «la paz» es un principio contramayoritario que no puede ser llevado a consulta. A decir del jurista, la paz: *«Es el valor político supremo, precedente de cualquier otro, pues representa el presupuesto necesario de todos los demás. Su naturaleza reside en su carácter supremo y fundamental, en el sentido de que la paz no necesita el consenso de la mayoría, ni mucho menos puede ser derogado por la voluntad de cualquier mayoría»*⁵. Así lo refleja además la Constitución de Colombia en su Artículo 22.

Este argumento era compartido tanto por la Contraloría como por la Fiscalía de Colombia. Estos organismos consideraban que el presidente de la República tenía la facultad constitucional para comprometerse a firmar el acuerdo y mas aun, consideraba que el Presidente no podía desprenderse de sus atribuciones constitucionales sobre la paz y simplemente dejarlas en manos de lo que decidan las mayorías del pueblo colombiano.⁶

Otras voces señalaban además el peligro de perder esa votación, *«porque en ese tipo de votaciones lo que la gente termina evaluando es cómo va el Gobierno y no la propuesta que se somete a votación»*⁷. Asimismo en un foro organizado por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional concluyó que ninguno de los dos instrumentos propuestos era óptimo para refrendar y generaban riesgos para el proceso⁸.

IV. EL PLEBSCITO, EN BUSCA DE LA LEGITIMIDAD

A pesar de los riesgos, la señalada innecesidad de una refrendación y las dificultades que la definición del mecanismo añadió a la negociación, el presidente Juan Manuel Santos empeño su palabra en asegurar que «el pueblo colombiano sería el que tendría la última palabra sobre los acuerdos de paz», un compromiso que el gobierno traducía en la refrendación popular.

De cualquier forma, no es difícil entender el empeño del presidente. Por un lado enfretaba la presión en la propia mesa de negociación por parte de las FARC que consideraban necesario usar el mecanismo de refrendación como una forma de lanzamiento de su andadura política, de ahí el empeño en la Asamblea Constituyente. Por otro lado, estaba

⁵ *Revista Semana*, 10/25/16, «Entrevista a Luigi Ferrajoli: “El plebiscito no era necesario para legitimar la paz, y menos para deslegitimarla”», por Mauricio Martínez. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/jurista-italiano-luigi-ferrajoli-dice-que-plebiscito-no-era-necesario/501096>> [Consultado el 11/9/17].

⁶ *El espectador*, 11/03/16, «Plebiscito no es necesario para refrendar acuerdo de paz». Disponible en: <<http://www.elespectador.com/noticias/paz/plebiscito-no-necesario-refrendar-acuerdo-de-paz-contr-articulo-621555>> [Consultado el 11/9/17].

⁷ *El heraldo*, 15/02/16, «Mauricio Vargas entrevistado en Plebiscito vs. Constituyente, ¿cuál es mejor para refrendar?». Disponible en: <<https://www.elheraldo.co/politica/plebiscito-vs-constituyente-cual-es-mejor-para-refrendar-243543>> [Consultado el 11/9/17].

⁸ *El heraldo*, 15/02/16, «Mauricio Vargas entrevistado en Plebiscito vs. Constituyente, ¿cuál es mejor para refrendar?», cit.

la vulnerabilidad del Acuerdo en el marco de la ya señalada polarización del país. Si bien el gobierno respaldaba prácticamente por unanimidad el Acuerdo de Paz es evidente que la posibilidad de que los opositores al mismo se hagan con el gobierno en 2018 lo deja en una situación de enorme vulnerabilidad. La lógica consistía en que la legitimidad otorgada por las urnas de forma mayoritaria supondría una garantía de que un próximo gobierno no podría desmotar el Acuerdo o hacer reformas substanciales en su implementación dado que estaría atacando la voluntad popular.

Por otro lado el Plebiscito permitiría diferenciar el Proceso de paz con las FARC de otros procesos de paz como el de las Autodefensas que llevó adelante Álvaro Uribe y que no contó con ningún tipo de participación ciudadana. Este esfuerzo además intentaba suavizar las críticas en contra del contenido del Acuerdo. Una victoria del «Sí» se veía como la forma más contundente de derrotar la oposición uribista y sus feroces críticas, en las que se centró en denunciar impunidad y amenazas contra la propiedad y los valores tradicionales.

V. LA REALIZACIÓN DEL PLEBISCITO

Finalmente la Mesa de negociaciones acordó la realización del Plebiscito aduciendo que era el que mecanismo más se ajustaba a criterios de: *exigibilidad de los resultados, eficacia y por sobre todo, la capacidad de plantear el asunto de refrendación de los acuerdos «a consulta ciudadana»*⁹. La pregunta elegida fue: «¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?».

Sin embargo, nuevamente la definición de las características y reglas de juego del mecanismo de plebiscito sembró otro profundo debate en el país. El gobierno nacional presentó una iniciativa de ley estatutaria en la que se modificaban algunos elementos de este mecanismo de participación ciudadana consagrado en la Constitución del 91 y regulado por las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. Asuntos como el umbral de participación, la participación en política de servidores públicos y criterios generales de divulgación y campaña, fueron modificados con el objetivo de viabilizar la utilización satisfactoria del mecanismo.

Finalmente se estableció un umbral de aprobación del 13 por ciento aunque normalmente, se requiere la participación del 50 por ciento del censo electoral y la aprobación de la mayoría. En su sentencia respaldando el mecanismo, la Corte Constitucional señaló que en este caso se buscaba explícitamente «incentivar la participación de los ciudadanos» en la definición de un tema sustancial, como es el proceso de paz.

⁹ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, «Plebiscito de refrendación de los Acuerdos de Paz 2016», 2017. Disponible en: <<http://moe.org.co/publicacion/plebiscito-de-refrendacion-2016/>> [Consultado el 11/9/17].

1. La campaña por el Sí y por el No

Tal como lo ha señalado la MOE, la campaña por el *sí* y el *no* empezó incluso antes de que se definiera el mecanismo de refrendación del Acuerdo de Paz por lo cual durante una buena parte de la «contienda» las campañas jugaron sin reglas. En cierta forma dicha falta de normas marcó el proceso y abonó una guerra sucia en la cual el contenido del Acuerdo se tergiversó y se hicieron virales múltiples mensajes falsos pero que generaban gran alarma entre la población, como por ejemplo, que se harían recortes en las pensiones para sufragar los gastos de reincorporación de guerrilleros o que estos recibirían millonarios «salarios».

La campaña estuvo marcada por un fuerte respaldo por parte de las instituciones públicas, las universidades y sindicatos de maestros, las empresas y la mayoría de los medios de comunicación a favor del SI, lo cual animaba las perspectivas optimistas. Por otro lado se conjugaban colectivos dispares pero con argumentos de férrea oposición al gobierno en cuanto consideraban el Acuerdo como una amenaza «existencial», entre los más representativos están las iglesias evangélicas que defienden una visión conservadora y heteropatriarcal de la familia y la sociedad, junto con gremios de propietarios agrícolas y los sectores políticos conservadores.

En la campaña por el NO hay dos ejes discursivos con un importante impacto. Por un lado las lecturas que acusaban al Acuerdo de incentivar una «ideología de género» que generaba grandes resquemores entre colectivos religiosos. La guerra sucia contra la perspectiva de género de Acuerdo reveló importantes tensiones entre los sectores más progresistas y entre la gran cantidad de seguidores de las iglesias evangélicas que han prosperado en las últimas décadas en el país, convirtiéndolas en un bastión electoral muy relevante.

En segundo lugar se encuentra la «impunidad» como otro de los ejes discursivos, y en este caso apelaba más a la desconfianza en las FARC y a la poca simpatía que tienen entre la mayor parte de la población. La idea de que el Acuerdo facilitaba la impunidad en casos de lesa humanidad es un temor que cala fuerte entre la población y que resulta comprensible dada la barbarie de algunas de las acciones guerrilleras. Ciertamente resultaba irreal esperar la comprensión popular de una complicadísima «justicia transicional y restaurativa» centrada en los procesos de verdad y reparación y no en el encarcelamiento del agresor.

El Acuerdo de Paz encierra tal complejidad y longitud que a pesar de sus virtudes en materia de justicia transicional y resolución de conflictos, reconocidas internacionalmente, suponía un esfuerzo pedagógico entre la población que habría tomado mucho más tiempo y recursos de los que finalmente se dispusieron. Esto facilitó la irrupción de mensajes falsos pero efectistas en su objeto de sembrar desconfianza frente al acuerdo.

Poco tiempo después de la celebración del plebiscito el Jefe de Campaña del Centro Democrático (promotor del NO) señalaba que la campaña por el No ha sido la más barata y efectiva de la historia.

VI. EL INESPERADO RESULTADO DEL PLEBISCITO

Como es bien conocido finalmente el *No* sumó 6.430.170 votos, un 50,22 %, frente a los 6.371.911 sufragios alcanzados por el *Sí*, que representaron un 49,77 %. Dado que el resultado tenía carácter vinculante este sorpresivo golpe al gobierno dejó a la deriva la negociación durante unos días mientras se implementaba una salida que evitara el naufragio del proceso. La mayor presión a este problema la añadía la precaria situación de seguridad de los guerrilleros ya concentrados y comprometidos en el alto al fuego bilateral lo cual les hacía un blanco fácil de actores violentos que pudieran tener interés en desestabilizar toda la negociación.

Los motivos que explican el resultado son variados y de hecho algunos ya se han señalado a lo largo de este texto. Por un lado está la campaña realizada por diversos sectores que aprovecharon la complejidad del Acuerdo para promover el miedo difundiendo rumores falsos sobre las medidas incluidas en el Acuerdo.

Otro de los puntos a tener en cuenta ha sido la visibilización de la capacidad de movilización de iglesias evangélica que hasta ahora a pesar de contar con representantes en el Congreso no se habían mostrado como una fuerza capaz de ejercer una presión electoral conjunta y eficaz en la defensa de sus intereses.

Desde luego no debe dejarse de lado ni menospreciarse a los votantes que apoyaron el *No* por su oposición al acuerdo y en especial por la falta de confianza en la guerrilla. Es necesario recordar que en Colombia los grupos guerrilleros nunca han tenido una gran popularidad fuera de sus zonas de influencia y que la virulencia y poca sensibilidad social de su estrategia de guerra les ha granjeado la antipatía ciudadana. Esto se suma al descrédito general de la política, aunque se podría aventurar que la falta de confianza en las dos partes firmantes del Acuerdo sea una razón para que un ciudadano se incline a la abstención, más que a la oposición a través de la urna, sin embargo esta explicación no cuenta aún con estudios que la respalden.

Finalmente, también hay que incluir aquellos motivos no directamente relacionados con el plebiscito que pudieron generar una respuesta adversa al gobierno. El presidente Santos cuenta con una popularidad históricamente baja, por lo cual hay evidentes evidencias que podrían justificar un voto de castigo. Además, la baja popularidad, se suma a dos escándalos que rodearon el debate de campaña: El primero, la presentación de cartillas de educación dirigidas a la formulación de estrategias de promoción de la igualdad y la no discriminación en los entornos escolares. Este texto fue encargado al Fondo de Población de las Naciones Unidas y su presentación en sociedad produjo un amplio revuelo dado que fueron acusadas de imponer la ya señalada «ideología de género». El segundo, la reforma tributaria que a pesar de su necesidad fue ampliamente impopular porque amplía la base de contribuyentes y la obligación de declarar a un mayor número de ciudadanos.

Es fácil entender las razones que podían aducir los colombianos que optaron por el *No*, en una mirada retrospectiva. Evidentemente este cúmulo de factores no se previó con suficiente antelación. El ejecutivo pecó por un exceso de confianza en el valor de la paz, sin entender que a pesar del tema este plebiscito tenía las mismas vulnerabilidades que otros procesos participativos en Colombia y el mundo. Por ejemplo, el referendo que realizó Álvaro Uribe en el 2003 y en el que solo consiguió la aprobación de un punto entre quince, a pesar de su popularidad; o por ejemplo del *Brexit* y su también sorpresivo resultado.

De todas formas, no debe dejar de hacerse una visualización regional de los resultados del referendo. Al desglosarlos entre los departamentos y entre las áreas urbanas y rurales surge un interesante reflejo de la polarización y de las formas fragmentadas en las que los ciudadanos han vivido la guerra y la presencia de la guerrilla en sus vidas cotidianas.

Es reseñable el caso de Bojayá un municipio de 1100 habitantes en el que las FARC cometieron una espantosa masacre de 117 personas entre ellos 45 niños. Allí el *Sí* obtuvo su victoria más contundente con un 97%. En general regiones muy castigadas por la guerra como el departamento del Cauca y del Choco, o la región de Urabá votaron a favor del *Sí* mientras que el centro del país y algunas capitales se inclinaron por el *No*. Bogotá por su parte fue favorable al acuerdo aunque se constituyó en una excepción en su zona de influencia.

Los resultados señalan sin duda una diferenciación en la forma en la que los colombianos de las diversas regiones del país han vivido la guerra y entienden la paz.

VII. SUPERAR EL NO SIN RENUNCIAR A LA PAZ

El resultado del plebiscito obligó a crear una estrategia de negociación «de emergencia» en la cual se tuviese en cuenta a los promotores de *No* incluyendo algunas de sus propuestas para intentar *relegitimar* el Acuerdo.

En el texto final se recogieron 273 modificaciones de las cuales la mayoría correspondía a cambios del lenguaje o puntualizaciones y solo 9 alteraban puntos vitales del Acuerdo¹⁰. En resumen se acogieron 90 propuestas de los diferentes sectores promotores del *No*, una cifra desde luego significativa y que introdujo cambios relevantes en el Acuerdo y que en muchos sentidos mejoraron su comprensión y su objetivo. De cualquier forma la realización de esta revisión del Acuerdo se llevó a cabo enteramente bajo una estrategia diseñada por el propio gobierno porque a pesar de haber perdido en las urnas, los sectores que promocionaron el *No*, no estaban ni organizados ni contaban con una propuesta concreta en caso de ganar, en parte esto ratifica lo inesperado del resultado. Esta situación le otorgó un margen de maniobra muy importante al gobierno para revivir un acuerdo que en algún momento parecía herido de muerte. Sin lugar a dudas esta estrategia se vio fortalecida con

¹⁰ *La Silla Vacía*, «Los cambios en el Acuerdo final uno a uno», 16/11/16. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/los-cambios-en-el-acuerdo-final-uno-uno-58739>> [Consultado el 11/9/17].

la decisión de otorgar el premio Nobel de la Paz al presidente Santos, quien a pesar del resultado de las urnas se vio respaldado por la Comunidad Internacional y por una importante movilización social a favor de la paz organizada por jóvenes de todo el país.

Una vez superada, de forma bastante pragmática y no libre de críticas la articulación de las peticiones del *NO* al Acuerdo, la mayor dificultad para el Gobierno era plantear una refrendación y puesta en marcha sin someterla nuevamente a la consulta popular y a sus imprevisibles resultados. Finalmente se optó por la vía legislativa que había sido desechada inicialmente.

VIII. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

De cualquier forma más allá de la discusión de los aspectos legales o formales del proceso de refrendación del Acuerdo definitivo. El resultado del plebiscito y la emergencia de los sectores contrarios al Acuerdo han puesto de releve una ruptura social quizás más profunda e importante que la polarización política entre *uribistas* y *santistas*. La verdadera pregunta que surge es ¿Qué es la paz para los colombianos? Es decir, ante un concepto tan etéreo se visibilizaron estructuras de idealización del mismo sumamente distintas. A continuación se recogen algunas de las lecturas del concepto de paz:

- La paz desde el punto de vista económico basada en los paradigmas de la modernización liberal
- La paz desde el punto de vista de las víctimas, y la articulación de la misma a través de los preceptos de verdad, reparación y no repetición
- La paz como el estado resultante la imposición de las condiciones del ganador, es decir, la paz impuesta militarmente y entendida como ausencia de confrontación bélica exclusivamente.
- La paz como transformación del espacio político y de participación
- La paz garantizada a través de la preservación del status quo, es decir la paz reaccionaria
- La paz como un estado social, en el que se garantice la equidad, la igualdad y la diversidad.

Estas opciones sin duda constituyen modelos ideales de proyecto país y de la política muy distintos, no en todos los casos excluyente entre sí pero que sí evidencian la necesidad de una ampliación de los diálogos sobre la paz más allá de la mesa de negociación. Este debate entre las diferentes opciones estará muy vivo en la Campaña electoral de 2018 en la cual se pone en juego la continuidad de la hoja de ruta de cumplimiento del Acuerdo como aspecto central aunque algo relativizado frente a los temas emergentes de la agenda política

de un país en el que la guerra ha dejado de ser la «única» noticia. Entre los nuevos temas de interés tendrá un lugar especial, sin duda, la corrupción.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO, F. *et al.*, «Abstencionismo electoral en Colombia: un aproximación a sus causas»; Bogotá (Registraduría Nacional del Estado Civil-Universidad Sergio Arboleda), 2013. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CE-DAE_-_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf> [Consultado el 11/9/17].
- DUQUE, J., «Un plebiscito innecesario, una derrota inesperada», *Razón Pública*, 3/10/16 Disponible en: <<https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9758-un-plebiscito-innecesario,-una-derrota-inesperada.html>> [Consultado el 11/9/17].
- GARCÍA SÁNCHEZ, M.; MONTALVO, J. y SELIGSON, M. (eds.), «Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial», LAPOP, 2015. Disponible en: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia-Informe-Especial-2015-070915-W.pdf>> [Consultado el 11/9/17].
- GONZÁLEZ, M.F., «La “posverdad” en el plebiscito por la paz en Colombia»; *Revista Nueva Sociedad*, Mayo-Junio 2017. Disponible en: <<http://nuso.org/articulo/la-posverdad-en-el-plebiscito-por-la-paz-en-colombia/?page=4>> [Consultado el 11/9/17].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Bajo la sombra del “no”: la paz en Colombia después del plebiscito», 2017. Disponible en: <<https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/shadow-no-peace-after-colombias-plebiscite>> [Consultado el 11/9/17].
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, «Plebiscito de refrendación de los Acuerdos de Paz 2016», 2017; Disponible en: <<http://moe.org.co/publicacion/plebiscito-de-refrendacion-2016/>> [Consultado el 11/9/17].
- RODRIGUEZ, E. y RÍOS, J., «La paz en Colombia: las lecciones del pasado y los desafíos del futuro», *Memorando de política exterior*, núm. 212, 2016. Disponible en: <<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos/la-paz-en-colombia-las-lecciones-del-pasado-y-los-desafios-del-futuro>> [Consultado el 11/9/17].
- VELÁSQUEZ, F., «Dos décadas de participación ciudadana: la Ley 134 de 1994 al banquillo», *Razón Pública*, 2014. Disponible en: <<http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7386-dos-d%C3%A9cadas-de-par>>

ticipaci%C3%B3n-ciudadana-la-ley-134-de-1994-al-banquillo.html> [Consultado el 11/9/17].

Revista Semana, «Más de dos décadas y cero revocatorias de mandato», 1/3/17. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/revocatorias-de-mandato-en-colombia-no-son-muy-efectivas/511280>> [Consultado el 11/9/17].

Revista Semana, «Entrevista a Luigi Ferrajoli: “El plebiscito no era necesario para legitimar la paz, y menos para deslegitimarla”», por Mauricio Martínez, 25/10/16. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/jurista-italiano-luigi-ferrajoli-dice-que-plebiscito-no-era-necesario/501096>> [Consultado el 11/9/17].

El Espectador, «Plebiscito no es necesario para refrendar acuerdo de paz», 11/3/16. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/noticias/paz/plebiscito-no-necesario-refrendar-acuerdo-de-paz-contr-articulo-621555>> [Consultado el 11/9/17].

El Herald, «Mauricio Vargas entrevistado en Plebiscito vs. Constituyente, ¿cuál es mejor para refrendar?», 15/2/16. Disponible en: <<https://www.elheraldo.co/politica/plebiscito-vs-constituyente-cual-es-mejor-para-refrendar-243543>> [Consultado el 11/9/17].

La silla vacía, «Los cambios en el Acuerdo final uno a uno», 16/11/16. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/los-cambios-en-el-acuerdo-final-uno-uno-58739>> [Consultado el 11/9/17].

— |

| —

— |

| —