Contexto

El 15 de noviembre de 2012 iniciaron formalmente las conversaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con el fin de conseguir un acuerdo para la "**terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**" en el país. Con el apoyo de Cuba y Noruega, en calidad de garantes del proceso, y la participación de Chile y Venezuela como acompañantes, la mesa de negociación fue instalada en La Habana, Cuba. Desde allí se discute no sólo la posible desmovilización del principal actor ilegal del conflicto interno colombiano, la insurgencia armada más antigua de América Latina, sino la solución a cinco temas estructurales que por décadas han preocupado al país: el desarrollo rural, las garantías para el ejercicio de la oposición política y de la participación ciudadana, el fin del conflicto armado (dejación de armas y reintegración a la vida civil), el narcotráfico y los derechos de las víctimas.

Un proceso de esta naturaleza no es nuevo en la historia colombiana. En efecto, por décadas los sucesivos gobiernos colombianos han tenido aproximaciones con las FARC (y a otros grupos guerrilleros), siguiendo una estrategia alternativa a la derrota militar como única solución al conflicto armado. Estos procesos tuvieron importantes resultados como la desmovilización del Movimiento 19 de abril (M-19), la Corriente de Renovación Socialista, el Movimiento Armado Quintín Lame, parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y del Ejército Popular de Liberación (EPL), entre otros. Sin embargo, la **fallida experiencia de negociación con las FARC en San Vicente del Caguán**, durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), alimentó por años gran escepticismo frente a la salida negociada. En consecuencia, si bien distintos sectores políticos del país se han pronunciado a favor del proceso, esperando con ansias la conclusión exitosa del mismo, éste no ha estado exento de controversia. A las contradicciones entre los discursos de las partes y las polémicas propuestas de la guerrilla -como la convocatoria a una asamblea constituyente, la legalización de las drogas y una reforma agraria estructural- se suman los secuestros y atentados que las FARC continúan realizando en contra de la sociedad civil. Ello ha despertado no sólo desconfianza en las actuales conversaciones sino que ha generado comparaciones con ejercicios poco exitosos del pasado.

En este contexto, los colombianos se debaten entre la desconfianza y la esperanza por cuenta de un nuevo proceso en el que, a pesar de la apertura de ciertos canales para el envío de propuestas, la ciudadanía sigue siendo principalmente una espectadora. Hasta hace muy poco inició el reconocimiento estatal de ejercicios de construcción de verdad, de conmemoración a las víctimas y todo tipo de procesos de memoria demandados y ejercidos por la sociedad civil en medio de la guerra, en un caso sui generis de construcción del posconflicto. Siguiendo este reconocimiento, y anticipándose a la necesaria validación de cualquier acuerdo de paz por parte de los colombianos, el Gobierno Nacional ha propuesto un ejercicio de **refrendación popular de los resultados de La Habana a través de un referendo**. Por ello, el entonces ministro del Interior Fernando Carrillo, junto a presidentes y representantes de los partidos políticos de la **Unidad Nacional** radicaron el pasado 22 de agosto de 2013 ante el Senado un Proyecto de Ley Estatutaria denominado "por medio de la cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado".

> *Rompiendo todos los cánones de los países en conflicto, la confrontación armada en este país [Colombia] discurre en paralelo con una creciente confrontación de memorias y reclamos públicos de justicia y reparación. La memoria se afincó en Colombia no como una experiencia de posconflicto, sino como factor explícito de denuncia y afirmación de diferencias. Es una respuesta militante a la cotidianidad de la guerra y al silencio que se quiso imponer sobre muchas víctimas.*

Grupo de Memoria Histórica. *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.* Bogotá: Imprenta Nacional, 2013

Un proyecto para facilitar la refrendación popular de los acuerdos de La Habana

El objetivo primordial del proyecto de ley estatutaria aquí analizado es regular los referendos constitucionales que se realicen a partir de los acuerdos para el fin del conflicto armado interno. Fundamentalmente se planteó para posibilitar que este tipo de referendos pueda realizarse de manera simultánea con otros eventos electorales, pensando puntualmente en las actuales conversaciones con las FARC en La Habana, y la cercanía de las elecciones legislativas y presidenciales en marzo y mayo de 2014. Por tal motivo, se consideró que "en la medida en que el proceso avanza, el Gobierno necesita abrir el camino que le permita tomar las medidas necesarias para implementar los acuerdos. Todo esto depende, como es obvio, de que en efecto se firme un Acuerdo Final para la terminación del conflicto y de que tal acuerdo sea **refrendado por el pueblo colombiano**".

De este modo, la versión inicial de la iniciativa contenía apenas tres artículos, dedicados a: establecer la materia del proyecto (referendos constitucionales sobre acuerdos finales para la terminación del conflicto), posibilitar la celebración de referendos coincidentes con otras jornadas electorales y definir las **vigencias y derogatorias**, respectivamente. Cabe destacar que el mismo día de la presentación de este texto al Congreso fue radicada la resolución 009 de 2013 por parte del presidente de la República Juan Manuel Santos, a través de su ministro del Interior, solicitando así **trámite de urgencia** para esta iniciativa. Tal requerimiento implica la deliberación conjunta de las respectivas **Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes** de Senado y Cámara, a efectos de dar primer y tercer debate de manera simultánea y disminuir los tiempos de discusión y aprobación del proyecto.

Infografía No. 1: Principales modificaciones al Proyecto de Ley Estatutaria No. 63 de 2013 Senado, No. 73 de 2013 Cámara.

Hacer clic sobre los cuadrados

Como puede observarse en la anterior infografía, las principales modificaciones a la iniciativa tuvieron lugar en el debate conjunto de las Comisiones Primeras Constitucionales. Siguiendo una tendencia observada en el caso de otros proyectos, son los debates de comisión los que dan lugar a una discusión profunda y técnica sobre las iniciativas, y posteriormente en las plenarias se validan o rechazan las modificaciones, permitiendo además la realización de un debate más general sobre la naturaleza y objeto de las propuestas. En el primer caso, gracias al debate conjunto en primer y tercer debate del proyecto se aclaró en el texto que el votante es libre de manifestar si desea o no recibir el tarjetón sobre el referendo constitucional junto con los demás tarjetones, al tiempo que el jurado está en la obligación de ofrecerlo, no de entregarlo. Adicionalmente, se define como prioritaria la publicidad sobre el contenido del referendo antes de la votación, la regulación de la financiación de campañas a favor o en contra por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) y la garantía gubernamental de acceso equitativo a medios de comunicación estatales para dichas campañas. Finalmente, cabe destacar que en la ponencia para el debate en comisiones se había incluido un artículo relacionado con la prohibición del constreñimiento armado al sufragante, pero el mismo no fue aprobado.

Con respecto a las plenarias, es de resaltar que en el Senado se eliminaron algunos asuntos dispuestos en las comisiones conjuntas, como son las garantías de acceso a medios y la potestad de regulación de financiación por parte del CNE. Adicionalmente, los senadores intentaron establecer la aplicación de las mismas normas de financiación, publicidad y campaña que existen hoy para los partidos políticos y movimientos (Artículo 107, Constitución de 1991) lo cual habría significado costos adicionales al Estado por cuenta de la financiación de campañas a favor y en contra del referendo. La Cámara de Representantes, por su parte, mantuvo las disposiciones aprobadas en comisiones y adicionó medidas relacionadas con: las campañas de abstención, entendidas como movilizaciones independientes de la campaña por el no; ampliación de las garantías a la oposición (no aumento de publicidad del Estado, no afectación del otorgamiento del certificado de voto, publicidad de contenidos y de formas de participación, incluida la abstención) y prohibición de la financiación pública, a diferencia de la propuesta del Senado.

Por último, la Cámara mantuvo el principio de equidad en el acceso a medios, aunque en cabeza de la Autoridad Nacional de Televisión y no del Gobierno Nacional, al tiempo que facultó al CNE para regular la participación en campañas, tanto a favor y en contra, como en pro de la abstención. El 5 de noviembre, **casi tres meses después de su radicación**, fue aprobado el proyecto en su versión conciliada de los textos de Senado y Cámara, dando paso así a la respectiva revisión que la Corte Constitucional hace de todos los Proyectos de Ley Estatutaria. Actualmente, el texto se encuentra en dicho procedimiento de control constitucional, el cual es el paso previo a la sanción presidencial, momento en el que un proyecto finalmente se convierte en ley.

¿Por qué y para qué un referendo?

El **referendo** es una figura de origen greco-romano cuya finalidad es someter a consideración de la ciudadanía una norma o ley, para que el pueblo le dé su aprobación o rechazo. En el caso colombiano, esta consulta no se limita a leyes de carácter nacional, sino que aplica para ordenanzas, acuerdos y resoluciones locales, es decir, el ciudadano del común puede pronunciarse acerca de las decisiones que toman las corporaciones públicas de carácter nacional (leyes o actos legislativos del Congreso), departamental (ordenanzas de las Asambleas), municipal y distrital (acuerdos de los Concejos) o local (resoluciones de las Juntas Administradoras Locales -JAL-).

> *En Colombia, un **referendo** es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.*
>
> Artículo 3. Ley 134 de 1994

La Constitución de 1991 introdujo en el sistema político colombiano un fuerte componente participativo, gracias al cual la ciudadanía puede convocar e intervenir de manera directa en mecanismos decisorios como la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el referendo. En contraste, durante la vigencia de la carta política de 1886 esta participación era casi nula, en tanto dependía de la **voluntad o necesidad del Gobierno de validar popularmente algún tema de su interés**. En efecto, el único caso relevante en ese periodo es la consulta plebiscitaria de 1957, gracias a la cual se dio inicio al **Frente Nacional** y se ejerció por primera vez el voto femenino en Colombia. Otro antecedente en este sentido es el polémico referendo constitucional de 2003, promovido por el entonces presidente Álvaro Uribe. Ésta es la única iniciativa de referendo que efectivamente ha llegado a votación, pues el resto no surtieron todos los procedimientos previos o incumplieron alguno de los requisitos, por ejemplo no contar con el apoyo necesario para convocar el referendo (5% del censo electoral), no ser aprobado por el Congreso o no superar el control de la Corte Constitucional. Cabe mencionar al respecto que, hasta el momento, **ninguna de las propuestas de referendo de origen ciudadano ha prosperado en Colombia**.

El mecanismo de participación de referendo en Colombia*

Teniendo en cuenta lo anterior, y ante la necesidad de brindar legitimidad a un eventual acuerdo con la guerrilla, el presidente Juan Manuel Santos ha propuesto consultarle a la ciudadanía los consensos alcanzados en La Habana, vía referendo constitucional. Debido al poco éxito que han tenido los referendos en Colombia, y en general los mecanismos de participación ciudadana directa, el Gobierno se propuso eliminar la prohibición explícita de coincidencia de un referendo con otro tipo de elección nacional o territorial (Artículo 39, Ley 134 de 1994). De este modo, los contenidos de un acuerdo en el marco del actual proceso para el fin del conflicto podrían ser validados por los colombianos al tiempo que se mitigaría el efecto de la abstención electoral en el proceso de aprobación del referendo.

Referendo constitucional ¿refrendación popular o inconveniencia política?

¿Por qué es tan relevante la coincidencia de las elecciones legislativas o presidenciales con un eventual referendo sobre los acuerdos derivados de La Habana? Este interrogante resulta de enorme relevancia si se tiene en cuenta que las actuales negociaciones con la guerrilla únicamente han tenido resultados en dos de los **cinco puntos de la agenda,** a lo cual se suma el principio que ha regido las conversaciones: "nada está acordado hasta que todo esté acordado". Cabe preguntarse entonces, qué se refrendaría si aún no existen acuerdos, o yendo más allá, qué efectos positivos y negativos trae consigo la asignación un plazo a las negociaciones a partir de las jornadas electorales de 2014.

Efectos positivos de la aprobación del proyecto

1. **Legitimidad y coyuntura política.** La importancia del momento político y la voluntad de diálogo de las partes son elementos que si bien no pueden ignorarse, no están exentos de polémica, motivo por el cual se hace necesaria la consulta y validación ciudadana sobre los contenidos de los acuerdos. De otro modo, la imposición de condiciones pactadas a puerta cerrada no sólo ignoraría las inquietudes legítimas de algunos sectores escépticos o críticos del actual proceso, sino que le restaría la legitimidad y ambiente de confianza necesarias para la construcción de una sociedad posconflicto.
2. **Recursos públicos.** De acuerdo con la Registraduría Nacional y el Ministerio del Interior, el costo aproximado de la realización de un referendo de esta naturaleza, en una jornada distinta a las elecciones ordinarias, sería de 140 mil millones de pesos. Así, uno de los argumentos para respaldar la celebración simultánea del referendo y las elecciones (legislativas o presidenciales) es la reducción de costos al Estado. Logística, impresión y pedagogía son algunos de los principales rubros derivados de este proceso. Cabe destacar además que, en su momento, el referendo de 2003 promovido por el Gobierno anterior le costó al erario cerca de 83 mil millones de pesos.
3. **Reducir el riesgo de la abstención.** Esta es sin duda una de las principales razones que llevaron al Gobierno Nacional a presentar la iniciativa de ley. En efecto, el antecedente de referendo en 2003 evidencia la dificultad de alcanzar la participación que exige la legislación (ver infografía No. 2); en ese momento, sólo una de las quince preguntas cumplió con este requisito, pese a que se llevó a cabo un día antes de la **elecciones territoriales**. A ello se suman las altas tasas de abstención electoral en el país, tradicionalmente cercanas al 50% en elecciones nacionales y territoriales (En Bogotá por ejemplo, la última elección a la alcaldía tuvo una abstención del 53%). En síntesis, la convocatoria a un referendo sobre los acuerdos con las FARC genera un costo político muy alto para el Gobierno Nacional, riesgo que se ha buscado minimizar facilitando la participación y aumentando las probabilidades de su aprobación.
4. **Posibilidades temáticas.** La **normatividad que rige los mecanismos de participación en Colombia** contempla pocas limitaciones a los temas que pueden ser consultados vía referendo. La Constitución Política excluye tratados internacionales, la Ley de Presupuesto y disposiciones en materia fiscal o tributaria únicamente. Por tanto, el texto del referendo constitucional podría versar sobre casi cualquier tema que se derive de las conversaciones de La Habana, incluyendo amnistías o indultos. En contraste, si se excluye explícitamente la presentación de iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso o **corporaciones territoriales** para temas de orden público, concesión de amnistías o indultos, entre otros.

> ***¿Qué es la paz?***
> *La paz es lograr un estado de bienestar de la sociedad, sin conflictos que pongan en riesgo la seguridad y la vida de las personas.*
>
> ***¿Es requisito para un proceso de posconflicto que se alcance un acuerdo de paz?***
> *Sabemos que estamos en un proceso de negociaciones y creo que el mayor deseo de todos los colombianos es que ese proceso tenga un final feliz, pero también tenemos que ser realistas y plantearnos el escenario de que por una u otra razón no se logren acuerdos. ¿Y no es posible pensar que sin acuerdos también podemos promover el bienestar y la paz en el país? Tendríamos que buscar también mecanismos para asegurar que la población, aun persistiendo el conflicto, afronte los grandes problemas estructurales.*
>
> Jairo Morales Nieto, colombiano. Experto de las Naciones Unidas en temas de paz y desarrollo. Seminario: *¿Cómo enfrentar el posconflicto en Colombia? Universidad de los Andes, 12 y 13 de noviembre de 2013.*

Referendo constitucional ¿refrendación popular o inconveniencia política?

Efectos negativos de la aprobación del proyecto

1. **Condicionar la terminación del conflicto a la reelección presidencial.** Este ha sido, sin lugar a dudas, el principal objeto de debate. Si bien la negociación de La Habana es en sí misma una de las principales banderas del Gobierno Santos, posibilitar la coincidencia de un referendo en este tema con las elecciones presidenciales o legislativas significa la asociación inmediata de esto comicios con los acuerdos para el fin del conflicto. Esto afecta los intereses de aquellos movimientos, partidos o individuos que, en ejercicio de su legítimo derecho, desean adelantar campañas para el rechazo a este referendo o promover la abstención. Adicionalmente, en la práctica se dificulta al elector manifestar sus preferencias de manera concienzuda y desligada de otros procesos políticos e incluso partidistas, generando una presión adicional en términos de su decisión frente al mandato presidencial que puede afectar su decisión hacia un sentido y otro.

2. **La inconveniencia misma de la simultaneidad.** La ya mencionada Ley 134 de 1994 establece explícitamente en su artículo 39 que "cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral." Adicionalmente, instituye que "no podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha". Lo anterior obedece principalmente a la necesidad de evitar una posible confusión al elector y facilitar que este se pronuncie de manera clara y consciente sobre la materia de consulta. Finalmente, otro elemento a considerar es la clara influencia de las FARC en algunas zonas del país, en las cuales no es aún claro cómo se evitará el constreñimiento al sufragante por la vía armada, especialmente en unas elecciones cuyo resultado le afecta directamente a la guerrilla.

3. **El incidente de los impedimentos.** Un suceso lamentable durante el trámite de esta iniciativa es el tema de los impedimentos. De acuerdo con el cubrimiento de prensa, cerca de 90 congresistas se declararon impedidos para pronunciarse y decidir sobre el proyecto de ley aquí analizado debido a los temores existentes al interior del legislativo frente a un eventual conjunto de demandas a las investiduras de los congresistas, en tanto quienes busquen ser reelegidos podrían supuestamente verse beneficiados electoralmente por los efectos del proyecto. Sumado a esto, mientras algunos legisladores señalan la existencia de un "cartel de abogados" que podrían aprovecharse de esta situación, crecen las denuncias sobre el ausentismo en el Congreso y de la falta de voluntad para discutir temas estructurales y polémicos como la Reforma a la Salud y el llamado Referendo de Paz. Finalmente, todos los impedimentos fueron rechazados y los congresistas dieron trámite al proyecto; sin embargo, persisten las inconformidades frente algunos comportamientos de los legisladores, en especial las inasistencias y el supuesto "consenso" frente a este tipo de impedimentos.

4. **Amplitud temática vs. control constitucional.** Si bien se mencionó que existen pocas limitaciones legales para definir los contenidos que pueden ser consultados vía referendo existe otro factor a considerar a la hora de establecer su viabilidad: el control constitucional. Este proyecto trata específicamente acerca de referendos constitucionales, aquellos cuya potestad es reformatoria de la carta política, pero cuya capacidad ha sido limitada por la Corte Constitucional. De acuerdo con esta entidad, "la tensión entre el pueblo soberano y la supremacía constitucional se proyecta al campo de los mecanismos de reforma constitucional. Así, el poder de revisión constitucional, incluso si se recurre a un mecanismo de referendo, no es obra del poder constituyente originario ni del pueblo soberano (…), y por ello se encuentra necesariamente limitado, por la imposibilidad de sustituir la **Carta**". Este límite se hizo evidente en 2003, cuando la Corte Constitucional declaró **inexequible**, dentro de la propuesta de referendo de ese año, la posibilidad de reducir el Congreso y autorizar la creación de una **circunscripción especial de paz** para facilitar la participación al interior del legislativo y otras corporaciones por parte de grupos en proceso de paz y desmovilización (ver infografía 3). En consecuencia, es probable que una propuesta de similar talante sea declarada inconstitucional nuevamente por la corte y no llegue a ser siquiera consultada a los ciudadanos.

Ley 796 de 2003

Artículo 6, parágrafo

PARÁGRAFO. *Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley, que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz, bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez,* ***circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas, diputados y concejales, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados. El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los congresistas, diputados y concejales a que se refiere este artículo, serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados, y su designación corresponderá al Presidente de la República.***
Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista, diputado y concejal.

Artículo declarado inexequible por la Corte Constitucional.

Conclusiones y recomendaciones

Resulta entonces importante señalar algunas reflexiones finales que puedan ser útiles en este debate sobre la tensión existente entre la necesidad de validar popularmente cualquier acuerdo para el fin del conflicto armado y el uso político y electoral que pueda darse a esta refrendación, en especial si se hace posible la coincidencia de un mecanismo de participación directa como el referendo con las elecciones ordinarias. En este orden de ideas, se presentan a continuación algunas conclusiones y recomendaciones del Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, así como los conceptos de algunos expertos en la materia, a través de nuestras videocolumnas.

- Independientemente de si el referendo constitucional que nos compete se realiza de manera simultánea con las elecciones legislativas o presidenciales, el proceso previo significa un reto institucional enorme para las autoridades electorales y otros entes involucrados. Se requiere la **publicidad adecuada de los temas objeto de consulta, campañas de pedagogía ciudadana y garantías** para que los sectores interesados puedan expresar sus opiniones a favor o en contra.

- Con respecto a las garantías, resulta indispensable la aplicación de uno de los principios incorporados al proyecto de ley durante su trámite, y es el reconocimiento de las movilizaciones en pro y en contra del referendo, así como de aquellos que promuevan la **abstención**. La igualdad en el acceso a medios y la regulación efectiva de la participación serán claves en este sentido. Adicionalmente, si el tan necesario **Estatuto para la oposición** resulta ser un producto derivado de las conversaciones de La Habana, se daría un paso considerable hacia adelante en términos de garantías políticas y respaldo al proceso.

- En algunos países la celebración de consultas populares como el referendo está **limitada a un periodo en específico del calendario electoral,** siendo esta una **estrategia alternativa para facilitar la participación** masiva, como es el caso del establecimiento de un periodo en específico cada año para que el elector identifique fácilmente el momento de las consultas y pueda acostumbrarse, en el mediano y largo plazo, a participar en un determinado período de tiempo.

- No puede considerarse como un asunto menor el tema del control constitucional. Luego de la superación de obstáculos como la consecución misma de un acuerdo y su posterior paso por el legislativo, la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional será sin duda una prueba de fuego para el referendo refrendatorio. A las ya señaladas **limitaciones en el poder de reforma vía referendo** que ha establecido la corte se sumaría un eventual vicio de trámite del proyecto aquí revisado: "por medio de la cual se regulan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado". Tal vicio podría derivarse de los procesos de votación de impedimentos, así como de la no acumulación de una iniciativa de ley relacionada y la votación en bloque de un conjunto de proposiciones. En efecto, el senador Juan Lozano presentó un proyecto de ley alternativo sobre este tipo de referendos, el cual no fue acumulado con el proyecto de iniciativa gubernamental. Finalmente, sobre éste último, el senador Lozano radicó un conjunto de proposiciones que fueron descartadas en bloque por el Congreso sin considerar que algunas no trataban exactamente de la misma materia. Ante esto, manifiesta Lozano que es posible que la corte ordene subsanar estos errores procedimentales, lo cual dilataría los tiempos y dificultaría la refrendación popular de los acuerdos.

- En su versión inicial, la propuesta del Gobierno se limitaba a posibilitar la celebración simultánea de referendos constitucionales para la terminación del conflicto con otras jornadas electorales. Pese a ello, el **Congreso mejoró sustancialmente la iniciativa de ley**, incorporando temas como el reconocimiento de las campañas de abstención, las garantías para las campañas con cualquier postura frente al referendo y la protección a la libertad del elector para manifestar que no desea participar de la consulta, entre otros. Es de resaltar, en consecuencia, que a pesar de los problemas de legitimidad y el inconformismo que generan algunas malas prácticas al interior del Congreso, este caso es un ejemplo de cómo el debate legislativo puede enriquecer considerablemente una propuesta de ley de iniciativa de otra rama del poder público.

Conclusiones y recomendaciones

- Si bien no puede desconocerse el importante componente simbólico que tendría un referendo de esta naturaleza, resulta alarmante la persistencia de acciones bélicas en contra de la sociedad civil en varias zonas de Colombia, lo cual dificultará no sólo la celebración de un referendo sin atentados y presiones violentas al elector, sino la aceptación de sus resultados, dificultando así la posterior implementación de los acuerdos.

- **Encuestas recientes** señalan que si bien los colombianos consideran que la desmovilización beneficiaría la economía, la seguridad y la democracia, más de un 70% rechaza la participación en política y cerca del 50% no aceptaría los resultados de unas elecciones que den como ganador a un desmovilizado. Así, aunque existe un apoyo mayoritario a la salida negociada (el cual es mayor en zonas altamente afectadas por el conflicto) e incluso se evidencia cierta afinidad con la ideología de la guerrilla, ello no se traduce en respaldo a las concesiones derivadas de un proceso de paz.

- Ante este panorama, resulta urgente analizar un eventual **escenario de rechazo del referendo constitucional** para la terminación del conflicto. ¿Qué sucedería en ese caso? La respuesta es que los esfuerzos no deben quedar allí. En lugar de esperar pasivamente una nueva coyuntura de diálogo por otros 15 o 20 años, la sociedad civil puede emprender acciones para dar respuesta a problemas estructurales. Expertos como Jairo Morales Nieto señalan que un acuerdo de paz no es un requisito indispensable para iniciar procesos de posconflicto. En efecto, si bien el diálogo en La Habana resulta deseable, aún con la firma de los acuerdos se requiere de la voluntad ciudadana para emprender procesos individuales y colectivos de perdón, construcción de memoria y de reconocimiento y reparación de víctimas.

- En caso de celebrarse la consulta de manera simultánea con otras jornadas electorales, en especial la presidencial, **este referendo no debe entenderse como un plebiscito**, es decir como aquel mecanismo de participación ciudadana directa cuyo objetivo es respaldar o rechazar unas **decisiones que ya ha tomado el poder Ejecutivo (o incluso al gobernante en sí mismo)**. Esta sería una consulta en la que los ciudadanos tienen la última palabra (su resultado es de carácter obligatorio), y **no se debe permitir que se menoscabe ese poder de decisión por intereses personales y electorales**, pues de este proceso pueden llegar a depender las reglas de juego de la democracia en el mediano y largo plazo. Sólo entonces, el éxito del proceso dependerá no de la reelección de Juan Manuel Santos, sino del compromiso ciudadano por la construcción de una sociedad más respetuosa y menos desigual, de la consolidación del posconflicto en la vida cotidiana, de la capacidad de convivir con quienes antes fueron victimarios y de la materialización de una verdadera voluntad de paz tanto de los actores del conflicto, como la de todos los colombianos.

Videocolumnas

Clic para ver video

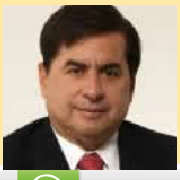
Andrés Molano

Profesor de Relaciones Internacionales
Director académico Observatorio de Política y Estrategia en América Latina,OPEAL

Clic para ver video

Juan Lozano

Senador de la República
Partido de la U



Clic para ver video

Juan Fernando Cristo

Senador de la República
Partido Liberal