



Revista Política y Estrategia N° 129 (2017)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web: <http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i129>

Para citar este artículo / To cite this article: Torrijos Rivera, Vicente; Arévalo-Ramírez, Walter: "*Del Plebiscito a la reforma: movimientos políticos y cambios fundamentales a los Acuerdos de Paz en Colombia tras la victoria del No en el Plebiscito de 2016*"

Revista Política y Estrategia N° 129, 2017 pp. 123 - 156

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i129.73>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal, go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

DEL PLEBISCITO A LA REFORMA: MOVIMIENTOS POLITICOS Y CAMBIOS FUNDAMENTALES A LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA TRAS LA VICTORIA DEL NO EN EL PLEBISCITO DE 2016[∞]

VICENTE TORRIJOS RIVERA*
WALTER ARÉVALO-RAMÍREZ**

RESUMEN

El presente documento recopila, describe y analiza el recorrido del reciente proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la Guerrilla de las FARC, desde sus inicios, la primera versión del acuerdo, su plebiscito, la victoria del No y las propuestas de modificación, hasta la nueva versión del mismo. Desde el análisis de coyuntura y distintos enfoques teóricos, el documento analiza los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de paz, y los retos persistentes en su implementación.

Palabras clave: Acuerdo de paz, Colombia, movimientos sociales, plebiscito, implementación, justicia transicional.

FROM PLEBISCITE TO REFORM: POLITICAL MOVEMENTS AND FUNDAMENTAL CHANGES TO THE PEACE AGREEMENTS IN COLOMBIA AFTER THE VICTORY OF NO IN THE PLEBISCITO OF 2016

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the course of the recent negotiations between the colombian Government and the FARC guerrilla: its historical background that led to the first version of the agreement, its plebiscite procedure, the victory of the "No" and the proposals for modification, to the New version of the peace agreement. From a case of study method and different theoretical approaches, the document analyzes the contributions of different

* Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. vicentetorrijos@hotmail.com .

** Profesor de Derecho Internacional y Doctorando Universidad del Rosario. Master en Derecho Internacional. Stetson College of Law. Colombia. walterarevalo@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 280417
Fecha de aceptación: 310517

DEL PLEBISCITO A LA REFORMA: MOVIMIENTOS POLITICOS Y CAMBIOS FUNDAMENTALES A LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA TRAS LA VICTORIA DEL NO EN EL PLEBISCITO DE 2016[∞]

VICENTE TORRIJOS RIVERA*
WALTER ARÉVALO-RAMÍREZ**

RESUMEN

El presente documento recopila, describe y analiza el recorrido del reciente proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la Guerrilla de las FARC, desde sus inicios, la primera versión del acuerdo, su plebiscito, la victoria del No y las propuestas de modificación, hasta la nueva versión del mismo. Desde el análisis de coyuntura y distintos enfoques teóricos, el documento analiza los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de paz, y los retos persistentes en su implementación.

Palabras clave: Acuerdo de paz, Colombia, movimientos sociales, plebiscito, implementación, justicia transicional.

FROM PLEBISCITE TO REFORM: POLITICAL MOVEMENTS AND FUNDAMENTAL CHANGES TO THE PEACE AGREEMENTS IN COLOMBIA AFTER THE VICTORY OF NO IN THE PLEBISCITO OF 2016

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the course of the recent negotiations between the colombian Government and the FARC guerrilla: its historical background that led to the first version of the agreement, its plebiscite procedure, the victory of the "No" and the proposals for modification, to the New version of the peace agreement. From a case of study method and different theoretical approaches, the document analyzes the contributions of different

* Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. vicentetorrijos@hotmail.com .

** Profesor de Derecho Internacional y Doctorando Universidad del Rosario. Master en Derecho Internacional. Stetson College of Law. Colombia. walterarevalo@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 280417
Fecha de aceptación: 310517

social movements to solidify a better peace agreement, and the persistent challenges in its implementation.

Key words: *Peace agreement, Colombia, social movements, plebiscite, implementation, transitional justice.*

INTRODUCCIÓN, MÉTODO Y OBJETO DE ESTUDIO

El presente documento busca presentar desde el modelo de los análisis de coyuntura una recopilación, descripción y análisis de los sucesos recientes dentro del proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la Guerrilla de las FARC en el ámbito de la participación política y sus efectos en la defensa, reconstrucción y diseño de la estabilidad institucional frente al contenido de los acuerdos.

El documento toma en cuenta los diferentes escenarios de participación institucional, política y social involucrados en la construcción y discusión del acuerdo, la primera versión del mismo, y a partir del plebiscito aprobatorio de los mismos, tras la victoria de la opción “No”, analiza las propuestas de modificación presentadas por diversos sectores políticos en diferentes materias, en el contexto de una agenda social y partidista de oposición para la protección de la institucionalidad, cuyas propuestas terminan finalmente reflejadas, -parcialmente-, en la última versión del acuerdo (fechado el 12 de noviembre de 2016 y firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016).

Por tanto, el presente documento toma la estructura de un estudio de caso y de un análisis de coyuntura¹, que a diferencia de un artículo monográfico, no pretende explicar el fenómeno delimitado desde una única teoría o paradigma, sino que, ante un fenómeno que aún se encuentra en desarrollo, presente un análisis descriptivo analítico y se alimenta de distintos marcos conceptuales para ofrecer, sobre varias de sus partes, explicaciones, análisis y reflexiones a fenómenos parte de un proceso no terminado. Así las cosas, el documento no pretende defender una única hipótesis teórica sobre el fenómeno de la victoria del no en el plebiscito, sino el analizar, en su actual desarrollo, los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de desarme, dejación de armas y retorno a la vida civil, y evidenciar los retos persistentes en su implementación.

¹ BENNETT, Andrew y COLIN. Elman. “Case study methods in the international relations subfield”. *Comparative Political Studies* 40.2, 170-195. 2007.

CONTEXTO DE LOS ESCENARIOS DE DECISIÓN Y DISCUSIÓN SOCIAL Y POLÍTICA ALREDEDOR DEL PROCESO DE NEGOCIACIONES EN COLOMBIA

El proceso de negociación entre el Gobierno de la República de Colombia (en adelante, el Gobierno) y la Guerrilla de las FARC-EP (autodenominada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, en adelante, FARC) durante los últimos 4 años, ha transcurrido de forma paralela en por lo menos tres escenarios sociopolíticos de diálogo, acción política y decisión, todos ellos cristalizados en momentos cumbres del pasado año 2016:

- 1) *La mesa formal*: Un primer espacio de carácter institucional, siendo este el escenario de la mesa de conversaciones de La Habana, propiciada por el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera², un *locus* de carácter formal, con distintos mecanismos y procedimientos propios de un foro autorregulado y programático, con múltiples observadores y dos partes institucionales, el Gobierno y las FARC, espacio que encuentra su punto de cierre los días 24 y 29 de agosto con la firma en La Habana del documento final y la posterior declaración del cese bilateral y definitivo³, escenario “formalmente” finiquitado con el comunicado conjunto 93 que acompaña la firma del acuerdo:

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno.

La terminación de la confrontación armada significará, en primer lugar, el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole, sin olvidar el amplio número de poblaciones que han sido afectadas de una u otra manera a lo largo y ancho del territorio, incluyendo mujeres, niños, niñas y adolescentes, comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y rom, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, gremios económicos, entre otros. No queremos que haya una víctima más en Colombia.

² ACUERDO General para la terminación del conflicto. Mesa de Negociaciones de La Habana. Agosto. 2012. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/acuerdo-general-proceso-paz.html>

³ COLOMBIAN peace process in review. The Bogota Post. Diciembre 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://thebogotapost.com/2016/12/01/2016-colombian-peace-process-review/>

En segundo lugar, el fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política.

Se trata de construir una paz estable y duradera, con la participación de todos los colombianos y colombianas. Con ese propósito, el de poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz, acordamos los puntos de la Agenda del Acuerdo General de agosto de 2012, que desarrolla el presente Acuerdo.

(...)

Por lo anterior, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, con el ánimo de consolidar aún más las bases sobre las que edificará la paz y la reconciliación nacional, una vez realizado el plebiscito, convocarán a todos los partidos, movimientos políticos y sociales, y a todas las fuerzas vivas del país a concertar un gran ACUERDO POLÍTICO NACIONAL encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social⁴.

- 2) *Las negociaciones y consensos FARC-FARC:* Un escenario menos evidente para el grueso de la sociedad colombiana y los sectores más urbanos de su sociedad civil, siendo este el de la retórica interna dentro de las FARC para la construcción de sus propios consensos, que en general tuvo poco cubrimiento institucional y periodístico, salvo esporádicos reportes de disidencias de algunos frentes de la guerrilla y su paulatina adhesión al acuerdo⁵, escenario que encuentra su momento culmine en la décima conferencia de las FARC del 17 al 23 de septiembre, con un aparente mensaje de total cierre de filas alrededor del contenido del acuerdo:

⁴ COMUNICADO Conjunto # 93. Mesa de Conversaciones. La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016>

⁵ PROCESO de Paz. Estos son los frentes donde podría haber disidencias de las Farc. Diario El País. Julio 10, 2016 (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/estos-son-los-frentes-donde-podria-haber-disidencias-de-las-farc.html>

*¡Se acabó la guerra, vamos todos y todas a construir la paz!
Los guerrilleros y guerrilleras delegados de todas las estructuras de las FARC-EP a lo largo y ancho del territorio nacional y venidos desde la Colombia profunda, reunidos en la X Conferencia que se llevó a cabo desde el 17 hasta el 23 de septiembre del presente año en Brisas del Diamante en las sabanas del Yarí, enviamos al pueblo colombiano y a la sociedad en general nuestro más fraterno y caluroso saludo de compatriotas. Al mismo tiempo declaramos que: Hemos realizado una hermosa y trascendental Conferencia en medio de la más amplia participación democrática y camaradería, en la que se ha reafirmado la coherencia y unidad interna de nuestra organización. Destacamos la nutrida y activa participación de nuestras guerrilleras y cuadros políticos jóvenes. Luego de una muy juiciosa discusión sobre los Acuerdos de La Habana, Cuba, Territorio de Paz, celebrado entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la Conferencia, nuestra máxima instancia de decisión, ha determinado aprobarlo en su totalidad e instruir a todas las estructuras de bloques y de frentes, a nuestros mandos, guerrillerada, milicianos y a toda nuestra militancia fariana, que éste sea acogido y respetado. Hemos refrendado así nuestro compromiso irrestricto con el cumplimiento de todo lo que se ha convenido. Asimismo, esperamos que el Gobierno actúe con la debida correspondencia⁶.*

- 3) *El debate mesa de La Habana – sociedad civil y el plebiscito:* Y finalmente, el escenario más importante, el más cívico, social y políticamente abierto de todos, aquel del debate entre lo producido por la mesa institucional entre Gobierno y FARC, con la sociedad colombiana en su integridad, reflejado en el mecanismo de refrendación del plebiscito. En el debate público, cristalizado en las campañas a favor y en contra del contenido de los acuerdos en el marco del plebiscito, es en donde se han evidenciado, colectivizado y movilizado tanto los apoyos como los disensos a diferentes partes del texto original del mismo⁷ y donde se hizo manifiesta una de las falencias detectadas por los diferentes teóricos de

⁶ DECLARACIÓN POLÍTICA de la X Conferencia Nacional Guerrillera – Comandante Manuel Marulanda Vélez Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Viernes, 23 septiembre 2016 (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>

⁷ NIÑO, Catalina. “Cerca de un acuerdo... ¿cerca de la paz?: El laberinto de las negociaciones en Colombia”. Nueva sociedad 257.4-14. 2015.

los procesos de paz, ahora presente en el caso colombiano: la exclusión, (bien sea por razones de orden político o por las mismas formas institucionales que este tipo de procesos adoptan), de grandes sectores sociales en la redacción del contenido final de los acuerdos: tales como asociaciones de víctimas con posiciones contestatarias a los esfuerzos de Estado por realizar el proceso, los partidos políticos de oposición, sectores retirados de las fuerzas militares, comunidades religiosas, o alianzas socio-políticas locales que se presentan escépticas, bien sea a los contenidos del acuerdo o a sus futuros efectos⁸.

Este tercer escenario, en el cual el presente documento pretende enfocarse, tuvo su punto culmen en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, en el cual por un estrecho margen, la opción del “No” ganó, implicando la demostración del rechazo de una gran parte de los votantes a los contenidos del acuerdo, imposibilitando su directo tránsito al proceso legislativo y motivando el *timonazo* institucional a la revisión de los mismos, mediante la vinculación de los promotores del disenso a mecanismos incidentales de retroalimentación para modificar, fuera de La Habana, los acuerdos que se habían sometido a plebiscito:

1. Luego de casi 4 años de intensas conversaciones, concluimos el pasado 24 de agosto el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el que estamos comprometidos. Consideramos que contiene las reformas y medidas necesarias para sentar las bases de la paz y garantizar el fin del conflicto armado.

Reconocemos, sin embargo, que quienes participaron en el Plebiscito del pasado 2 de octubre se pronunciaron mayoritariamente a favor del NO, así fuera por estrecho margen. En el marco de las facultades presidenciales que otorga la Constitución Política es conveniente que sigamos escuchando, en un proceso rápido y eficaz, a los diferentes sectores de la sociedad, para entender sus preocupaciones y definir prontamente una salida por los caminos señalados en la sentencia de la Corte Constitucional C-379 de 2016. Las propuestas de ajustes y precisiones que resulten de ese proceso, serán discutidos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP para dar garantías a todos.

2. Reiteramos el compromiso asumido por el Presidente de la República y el Comandante de las FARC-EP de mantener el Cese al

⁸ KEW, Darren. “Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion”. *International Negotiation* 13.1, 11-36. 2008.

Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo decretado el pasado 29 de agosto, y el monitoreo y la verificación por parte del mecanismo tripartito. Así como también, las garantías de seguridad y protección de las comunidades en sus territorios, según lo definido en el Protocolo por las partes.

Para afianzar este Cese al Fuego hemos acordado un protocolo, dirigido a prevenir cualquier incidente, en zonas de pre-agrupamiento en los cuadrantes definidos y asegurar un clima de seguridad y tranquilidad con la plena aplicación de todas las reglas que rigen el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo.

El Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación con la participación del Gobierno y de las FARC-EP y la coordinación de la misión de las Naciones Unidas estará a cargo de monitorear y verificar el cumplimiento del protocolo, en particular del cumplimiento de las reglas que rigen el Cese al fuego⁹.

PREMISA ANALÍTICA FRENTE AL PLEBISCITO Y ENFOQUE ANALÍTICO

A continuación se realizarán una serie de observaciones descriptivo-analíticas de ese periodo que inicia con la victoria del “no”, la formulación, discusión e inclusión de las propuestas de sus partidos promotores, la nueva firma, el tránsito de “acuerdo político” a “legislación” y los retos de la implementación de los acuerdos, guiadas por una premisa analítica sobre el instrumento del plebiscito que inspira varias secciones del texto:

Tal premisa es relativa a la necesidad, adecuación y alcance del instrumento plebiscitario en los procesos de paz.

Actualmente, con fenómenos electorales de alto impacto, social, político y mediático como el referendo independentista de Escocia¹⁰, el Brexit o las elecciones norteamericanas en las que fue elegido el presidente Trump, gran cantidad de analistas se han volcado a condenar los mecanismos de democracia directa como opciones incorrectas para solucionar problemas complejos de políticas públicas, de relaciones internacionales o de “alto gobierno” y se ha repetido en medios y en elaborados artículos que someter agendas complejas a los ciudada-

⁹ COMUNICADO CONJUNTO. Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego. La Habana, Cuba, 7 de octubre de 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-reunion-habana-despues-del-plebiscito.aspx>

¹⁰ BLAIN, Neil, ed. Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives. Edinburgh University Press, 2016.

nos es erróneo, pues son “incapaces de decidir sobre tan complejas materias”¹¹ y que por incompetencia¹² en las tecnicidades de un tema o de sus consecuencias, pueden generar descalabros como el del Brexit, en donde el referendo, aunque dicta un resultado, no distribuye las cargas ni las consecuencias de la decisión y no anticipa los complicados años venideros: también se ha condenado a los plebiscitos y referendos como escenarios de fácil manipulación política y sujetos de ser presas de agendas populistas¹³.

Consideramos que estas premisas fatalistas sobre los referendos, plebiscitos y mecanismos de democracia directa deben tomarse con beneficio de inventario, especialmente en el caso colombiano, del cual no se ha terminado de analizar en todo su paradójico y paradigmático resultado: Es poco procedente condenar al plebiscito colombiano como uno que se hubiese perdido por culpa de agendas personalistas o partidistas o como uno más de estos descalabros de la democracia directa.

Por el contrario, su gran enseñanza es que en los procesos de paz, de los que suele excluirse a grandes sectores sociales, con sus agendas y convicciones por la expedita búsqueda de la consecución de mecanismos transicionales que por supuesto, por su complejidad, requieren de altos desarrollos jurídicos y técnicos, el plebiscito sirvió como escenario de manifestación de los sectores que no se encontraban plenamente representados en la mesa y de catarsis política de demandas de sectores opositores a un proceso que sometió los acuerdos a plebiscito confiado de una aprobación mayoritaria de la que realmente carecía.

En ese contexto, el plebiscito colombiano, más que una víctima de lo que se ha acusado como “populismos de derecha” al haber ganado el “No”, es un ejemplo, en su resultado, de hábil movilización política reactiva de los promotores de la negativa a los contenidos originales del acuerdo, para proteger una institucionalidad que consideran legítima, y que se amenazaba susceptible a cambios súbitos decididos en escenarios suprainstitucionales distintos a los previstos en la Constitución para su reforma¹⁴.

Así bien, si se quiere analizar el “No” en sus justas proporciones, es necesario dejar de lado los juicios políticos apresurados, e independiente de las preferencias políticas, reconocer su impacto en el mejoramiento del acuerdo, pero sobre todo, su lección política y su lección institucional.

¹¹ REFERENDUMS cheapen our democracy - here' why. The newstatesman. Junio 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/06/referendums-cheapen-our-democracy-heres-why>

¹² COLOMBO, Céline. “Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis”. *British Journal of Political Science*. 1-20. 2016.

¹³ QVORTRUP, Matt, ed. *Nationalism, Referendums and Democracy: Voting on Ethnic Issues and Independence*. Routledge, 2016.

¹⁴ ESCOBAR García, Claudia. “La defensa judicial de la Constitución en el constitucionalismo colombiano. Balances y perspectivas después de dos décadas”. *Foro Revista de Derecho* 12. 127-180. 2017.

La lección institucional del “No” es que en las democracias modernas, incluso en los escenarios más deseables ante el conflicto como pueden ser los ceses bilaterales y las negociaciones, no es posible la implantación directa de un consenso, y que no puede venderse, como legítimo por sí mismo, el contenido de los acuerdos alcanzados por las partes por el solo hecho de ser producido en negociación, por oposición a la indeseable confrontación armada.

Esa lección es institucional porque justamente devela la paradoja natural del instrumento de refrendación democrática: El plebiscito según la Corte Constitucional colombiana, solo daba legitimidad democrática al proceso, pues en todo caso su legitimidad legal deviene del estudio de constitucionalidad de los contenidos y medios de implementación del acuerdo, y de su correcta incorporación al derecho nacional mediante un proceso legislativo¹⁵, pero es ese propio mecanismo democrático el que le revela al gobierno la carencia de participación democrática de los sectores más lejanos a su propia esquina política y el que termina por revelar, casi de sorpresa¹⁶, la deficiente aprobación y la agenda de inconformidades sociales, hasta el momento, no tenidas en cuenta.

Aunque ya varios analistas han encontrado como principales falencias de la campana del “Sí” su escasa pedagogía de los acuerdos o el alcance del voto castigo sobre otras políticas (ambientales, judiciales, internacionales) del gobierno del Presidente Santos reflejado en el Plebiscito por la Paz¹⁷, como también algunos excesos de la campana del “No” en el contenido de su mensaje frente a la realidad del contenido de lo acordado (ej. algunos analistas sostienen que los promotores inflaron las consecuencias de algunas de las normas del acuerdo, para presentarlas como excesivamente negativas); lo que es innegable, es que la semilla del fracaso plebiscitario está en el ostracismo institucional a los partidos de oposición como el *centro democrático* y otras fuerzas políticas, ausentes de la agenda de negociaciones y necesarias no solo para su aprobación sino para su implementación.

La lección política es que necesariamente los partidos de oposición están llamados a ser partícipes de los procesos de paz de los cuales tantas veces en otras latitudes¹⁸ se les ha separado¹⁹, y que la construcción tanto de los acuerdos de paz como de sus mecanismos de implementación, debe dejar de lado los mo-

¹⁵ CUELLAR, Jaime Bernal, “et al”. Reflexiones jurídicas sobre el proceso de paz. U. Externado de Colombia, 2017.

¹⁶ RESTREPO, Luis Alberto. “Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz”. Nueva Sociedad 266. 129-139. 2016.

¹⁷ RODRÍGUEZ, Gina Paola. “¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia”. Revista Política Latinoamericana 3. 2016.

¹⁸ YOUNG, John. The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process. Zed Books Ltd., 2012.

¹⁹ IKELEGBE, Augustine. “Exclusion and Peacebuilding in the Niger Delta of Nigeria: An Assessment of the Presidential Amnesty Programme”. Journal of Peacebuilding & Development 11.2. 25-36. 2016.

delos bipartidos de negociación “grupo armado organizado – Estado” para incluir directamente a la oposición de gobierno²⁰, que como se vio en el caso del “No” muchas veces, de manera muy eficaz, puede canalizar los múltiples reparos y disensos que tan complejos acuerdos suscitan, para efectivizar una respuesta democrática a los mismos y demandar de la institucionalidad ulteriores pero necesarias agendas modificatorias.

Parte de esta reflexión implica mencionar como, a boca de urna y tras saberse los resultados del “No”, se avizoraban y precedían terribles consecuencias para el país y su economía, estabilidad política y social²¹: nada de eso ocurrió, por el contrario, la irrupción del “No” en la escena y su aporte a los acuerdos permitieron hacerlos más completos, sin con ello anular las estructurales dificultades de su implementación, pero sí reivindicando las posturas de fuerzas políticas que se hicieron presente en la votación y que seguirán controlando, participando, verificando, opinando, por el momento, fuera de gobierno, de la implementación.

TEMAS PRINCIPALES DEL PRIMER ACUERDO Y ALCANCE DEL PLEBISCITO ANTE LA VICTORIA DEL NO

El primer acuerdo

Antes de abordar las propuestas de modificación presentadas por los movimientos sociales y partidos políticos a los acuerdos, cristalizadas en las modificaciones al mismo gracias a la puerta abierta para su enmienda mediante la victoria del “No”, es necesario, por definición del objeto de estudio y la naturaleza internacional (por ello, de naturaleza académica comparativa) de la presente publicación, presentar aquí una brevísima descripción de la estructura de los Acuerdos de La Habana y del alcance del plebiscito, instrumento legitimador elegido en su momento por el Gobierno de Santos.

La primera característica esencial resaltada por varios analistas es su larga duración y amplísima agenda, desarrollada a lo largo de 4 años oficiales de negociaciones, sin un cese bilateral al fuego, circunstancia particular que acompañó las negociaciones hasta su final con la firma de los mismos en Cartagena el 26 de septiembre de 2016.

La experiencia de procesos de paz en otros hemisferios indica que la agenda es de una amplitud enorme, más allá de las habituales negociaciones sobre de-

²⁰ HAKLAI, Oded. “Linking ideas and opportunities in contentious politics: The Israeli nonparliamentary opposition to the peace process”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36.04, 791-812. 2003.

²¹ MAGALLÓN, Carmen. “La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza”. *Cultura de Paz* 22.70, 4-10. 2016.

jación de armas y responsabilidad de los perpetradores²², para abordar 6 puntos que van más allá de la práctica habitual de la justicia transicional: esta particular característica ha tenido tanto promotores como detractores, en tanto permite involucrar múltiples fenómenos a la narrativa de la violencia en Colombia (tierras, drogas ilícitas), pero también pone en el escenario de la negociación asuntos y agendas de Estado que tienen ya, de manera estatutaria, otros escenarios constitucionales de decisión (justicia, participación política, política de desarrollo).

El primero de los puntos, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral* busca solventar los problemas de ordenamiento territorial y reparto de tierras tradicionalmente presentes en la economía colombiana, para reducir la sobre-concentración de los recursos productos agrícolas²³ en pocas manos y dotar a los campesinos de medios de producción y de tierras fértiles para superar la pobreza rural²⁴. El segundo de los puntos, *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*, se establecen puntos como la creación de movimientos políticos y su participación en los escenarios de decisión nacionales, las garantías de oposición y los controversiales derechos de los voceros de las FARC en el Congreso una vez constituidos en partido²⁵.

En tercer lugar, como punto clásico de los acuerdos entre Estados y grupos armados organizados, se establece el *Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP*²⁶, encaminado a establecer el calendario de procedimientos para los clásicos procesos dentro de las negociaciones de paz de desarme y dejación de armas e integrar a alrededor de 7.000 miembros de las FARC a la sociedad, los protocolos de desarme y su verificación internacional y las zonas de establecimiento de campamentos de los guerrilleros mientras culmina su proceso de reinserción. Este es a la actualidad, uno de los puntos más controvertidos por las complejidades de la verificación del proceso de entrega de armas y la carencia de certeza sobre las unidades y la magnitud del arsenal, el proceso actual en esta materia se encuentra retrasado más de 30 días en los plazos establecidos²⁷. A

²² DARBY, John, y Roger Mac Ginty. "Conclusion: peace processes, present and future." *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan UK, 256-274. 2003.

²³ GONZÁLEZ Muñoz, Carlos Andrés. "Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia". *Estudios Políticos* 46. 243-261. 2015.

²⁴ ACUERDOS DE PAZ, borrador conjunto sobre el punto 1 del acuerdo general: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. Publicación: 6 de junio de 2014.

²⁵ SÁNCHEZ, Nelson y ESPINOZA, José. "La participación política de los ex miembros de las FARC: un camino espinoso, pero viable". *Razonpublica*. Com. 2016.

²⁶ ACUERDOS DE PAZ. borrador conjunto sobre el punto 3 del acuerdo general. *Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP*. Publicación: 24 de junio de 2016.

²⁷ DECLARACIÓN del jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia - dejación de armas. Naciones Unidas. Bogotá, 2 de marzo de 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-del-jefe-de-observadores-de-la-misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-dejaci%C3%B3n-de-armas>

esta materia la acompaña directamente ligada una cuarta sección sobre el *Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz*²⁸, como agenda para luchar contra las formas persistentes de violencia, criminalidad que le sobrevivan a las FARC y sus redes de apoyo.

En quinto lugar *Solución al problema de las drogas ilícitas*, más que la persistencia de la estrategia de persecución penal, se apuesta por esquemas de erradicación y sustitución de cultivos, como también la prevención del consumo. Para analistas en esta materia y reportes oficiales de Naciones Unidas, resulta desde ya peligroso el resurgir de los cultivos y la retoma del negocio de la droga por parte de estructuras criminales heredadas de los territorios y actividades de las FARC²⁹.

En materia de justicia y víctimas, el punto *acuerdo sobre las víctimas del conflicto* desarrolla de manera extensa el modelo de justicia transicional encaminado a la reparación de las víctimas y los objetivos de verdad, justicia, reparación y no repetición. En este apartado es donde se constituyen las bases jurídicas para el montaje de la Jurisdicción Especial de Paz –JEP–, que mediante el ejercicio de una Corte especial de Paz, se encargara de la responsabilidad de los perpetradores de los más graves crímenes durante el conflicto, esta sección es la que más críticas recibió de la sociedad civil en cuanto a sus estándares de juzgamiento y analizaremos posteriormente sus principales modificaciones motivadas por la participación de grupos sociales en el proceso post-plebiscito de ajuste de los acuerdos. Este Tribunal y otras instituciones que nacen con el acuerdo serán acompañados por un mecanismo bipartito de verificación y seguimiento para la implementación.

²⁸ ACUERDO sobre garantías de seguridad. Mesa de Conversaciones de La Habana. Borrador Junio 2016. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-sobre-garant%C3%ADas-de-seguridad>

²⁹ ESTUDIO de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015. UNDOC. 2016. (Fecha de Consulta: Abril de 2017). Disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>

El plebiscito y sus efectos como instrumento de legitimación democrática: Los efectos jurídicos del “No”

Los temas anteriormente acordados fueron sometidos al mecanismo de democracia directa contemplado por la Constitución colombiana de 1991 en su artículo 103 conocido como plebiscito, como un instrumento de legitimación de los acuerdos, proceso que con la victoria del “No” dio lugar a nuevos espacios de discusión para implementar modificaciones de los representantes de movimientos opositores como el centro democrático y el amplios sectores del partido conservador. En tanto la Corte en su sentencia C 379 de 2016 había indicado que el plebiscito debía de preguntar de manera clara (afirmativo vs. negativo) sobre la aprobación a una política del ejecutivo y no debía indagar por el contenido de derechos particulares como el derecho a la paz; la pregunta fue formulada en los siguientes términos: “¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?” (Artículo 1 decreto 1391 de 2016).

Ante la victoria del “No”, como inesperada, como aleccionadora y como reveladora de la necesidad de retornar a los ciudadano el control y la oportunidad discursiva de enmendar los acuerdos, vale la pena preguntarse sobre los efectos del plebiscito cuando la respuesta es negativa, es decir, contraria al deseo del Ejecutivo.

En la sentencia C 379 de 2016, la Corte establece el plebiscito como un instrumento que desarrolla el derecho-deber a la participación política³⁰, en los siguientes términos:

En cumplimiento del mandato del Constituyente de 1991, dispuesto en el artículo 152-d y el artículo 103 de la Constitución, el legislador expidió las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Conforme dichas leyes y las sentencias de constitucionalidad emitidas por esta Corporación, se identifican los siguientes elementos definitorios del plebiscito: (i) es un mecanismo de participación ciudadana

³⁰ Sentencia C 379 de 2016. Corte Constitucional. Colombia. 2016: Desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), “toda vez que le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores”. Esta comprensión se manifiesta tanto en la elección de representantes como en los mecanismos de participación ciudadana. Ahora bien, es importante anotar que la participación ciudadana como derecho-deber, debe darse conforme a los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular. Así pues, el poder constituyente debe expresar su soberanía por los medios establecidos para intervenir en la toma de decisiones colectivas. En un Estado constitucional y democrático el Pueblo “acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad”.

que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público³¹.

La Corte fue clara en reconocer dos niveles en la naturaleza del plebiscito: su función generadora de legitimidad política, pero el nacimiento de un mandato popular para el gobernante a través de la manifestación del pueblo, que no puede ser ignorada:

El plebiscito tiene la finalidad de que el Presidente de la República conozca la opinión de los ciudadanos respecto de una política pública adelantada por su Gobierno, para dotarla de legitimidad democrática. Al existir un pronunciamiento del Pueblo soberano, la decisión política queda respaldada por la voluntad de los ciudadanos. En pocas palabras, la finalidad del plebiscito es provocar un mandato político del Pueblo soberano, que se expresa directamente sobre una política que el Presidente tiene competencia, para definir el destino colectivo del Estado.

Así las cosas, la misma sentencia que facultaba al Presidente a someter el conjunto de los acuerdos a la legitimación popular, termina beneficiando a los promotores del “No” al demostrar que su resultado no es una mera manifestación política que puede ser descalificada como partidaria o de oposición, sino que reflejada en el mecanismo de participación popular, genera en el gobernante una serie de mandatos encaminados a evidenciar en su política la respuesta del pueblo, motivo por el cual el Presidente no solo estaba facultado, sino constitucionalmente obligado a atender las sugerencias del “No” y a reabrir la discusión con sus promotores para enmendar los acuerdos ante la negativa sustancial de los votantes a su estado actual:

Los efectos de la aprobación del Plebiscito están concentrados en (i) otorgar legitimidad democrática a la implementación del Acuerdo Final; (ii) conferir estabilidad temporal al mismo, en tanto el aval ciudadano es obligatorio para el Presidente, quien no puede negarse a cumplir con el deber de implementación sin antes hacer un nuevo llamado institucional a la voluntad popular; y (iii) prodigar hacia las

³¹ Sentencia C 379 de 2016. Colombia, Corte Constitucional.

partes involucradas garantías de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, precisamente debido a la legitimidad democrática que confiere la refrendación popular. Estas funciones del plebiscito especial, como es sencillo observar, son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa.

Si bien en el escenario político nacional originalmente se vio la sentencia de la Corte constitucional como permisiva con las agendas del Ejecutivo, su *obiter dicta* fue particularmente relevante para demostrar que la refrendación era necesaria para crear un acuerdo verdaderamente legitimado o por lo menos más adecuado al real saber y entender de la población, en tanto, la sentencia describe que las funciones del plebiscito van más allá de la mera información y su resultado, esta vez a favor del “No” tiene efectos no solo jurídicos, sino sociales y sobre el futuro de cualquier acuerdo:

A pesar de las complejidades que el proceso de refrendación popular de los acuerdos de paz apareja, la jurisprudencia ha identificado las ventajas de la utilización de dichos mecanismos. Estas refieren a (i) el vínculo entre la legitimación democrática de los acuerdos y la sostenibilidad de los procesos de paz “por cuanto suministra una base de apoyo ciudadano que dificulta tentativas de desconocer lo acordado o de distorsionar los compromisos y esfuerzos de paz”; (ii) la refrendación ofrece garantías a los actores armados que deciden desmovilizarse, de que los acuerdos serán cumplidos, en tanto la decisión popular de ratificación refuerza los compromisos asumidos por la contraparte; (iii) la refrendación popular, en tanto supone la divulgación amplia de lo acordado, incide favorablemente en el fortalecimiento de la transparencia y la deliberación pública; (iv) la participación ciudadana en los acuerdos permite que los mismos no solo atiendan los intereses de los actores que intervinieron en su formulación, sino también “los valores compartidos por el conjunto de la sociedad y los intereses de grupos sociales específicos”. En términos de la sentencia C-784/14 y a partir de recopilación de doctrina sobre la materia “[e]l saber que lo pactado deberá ser aceptado no sólo por los adversarios que se sientan en la mesa sino por toda la ciudadanía, contribuye a que los acuerdos trasciendan los intereses inmediatos de las partes en contienda y más bien se elaboren teniendo en cuenta los valores constitucionales

*compartidos por la sociedad civil llamada a respaldar el resultado de las negociaciones*³².

La sentencia fue clara también en reconocer que el plebiscito versa sobre una política pública en desarrollo y, por lo tanto, su resultado debe reflejarse en las legislaciones venideras que desarrollen lo preguntado por el Ejecutivo, así bien, el “No” no solamente tuvo la oportunidad de presentar y discutir sus propuestas de modificación, sino que constitucionalmente está llamado a reflejarse en todos los desarrollos posteriores de los acuerdos:

La Corte encuentra que el plebiscito especial contenido en el PLE no puede ser jurídicamente considerado como un referendo, por una razón simple: lo que se está sometiendo a la consideración del Pueblo no es un articulado que se inserte autónoma y directamente en el orden jurídico, sino una política objeto de implementación normativa posterior. Evidentemente, los contenidos de la política pública a que corresponde el Acuerdo Final, en caso que llegasen a ser refrendados por el Pueblo, podrán tener un desarrollo normativo, puesto que la forma preferente en que se expresa el Estado Constitucional, en un marco democrático, es a través de normas jurídicas. Pero por esta razón, no puede llegarse a confundir la naturaleza del plebiscito con la del referendo, ni menos que aquel sea inconstitucional en razón a que podrá hipotéticamente implementarse a través de normas positivas, pues de ser así todos los plebiscitos serían referendos, en tanto las decisiones políticas sometidas a refrendación popular son todas susceptibles de implementación normativa posterior.

Principales propuestas de los movimientos sociales y políticos de oposición en la reforma y mejoramiento de los acuerdos de paz: Análisis temático

El fenómeno pos-plebiscito resulta particularmente singular en la experiencia colombiana de los mecanismos de participación ciudadana, en tanto, tras la victoria del “No” se produjo una dinámica política sin precedentes de reconocimiento a la oposición y de reivindicación de sus agendas políticas y propuestas normativas de cara a los acuerdos, cuando lo habitual, es que los plebiscitos sean una dinámica política controlada en sus opciones y efectos por el Ejecutivo³³.

³² *Ibíd.*

³³ ALTMAN, David. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”. *Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34. 2010.

El partido Centro Democrático se constituyó en nodo político de las opciones presentadas por el disenso, y construyó de manera hábil lo que se podría llamar “su propia agenda de reforma” a los acuerdos, para ser discutida con el Gobierno colombiano.

Esta experiencia es importante por varias razones, la primera, porque demuestra la capacidad de los partidos de oposición de capitalizar la victoria del plebiscito³⁴ para transformarla de un voto de opinión, a una propuesta político-normativa concreta. Igualmente, la “gerencia de la victoria” en el plebiscito por parte del “No”, al presentar propuestas sólidas y concretas de reforma, reafirma la teórica como práctica necesidad de incluir a los partidos de oposición en los procesos de negociación con grupos ilegales, como una garantía del éxito del proceso.

El conjunto de posturas y propuestas del “No” sobre el contenido de los acuerdos, fue presentado en un documento estratégico el 12 de octubre de 2016 por el Centro Democrático a los delegados del Gobierno Nacional, bajo un documento conocido como ‘Bases de un Acuerdo Nacional de Paz’, que estableció la agenda opositora del no y permitió cristalizar la mayoría de las propuestas de la oposición en los acuerdos reformados.

Esta estrategia de comunicaciones, pero también de respuesta post-plebiscitaria, es de resaltar en tanto el documento se convierte en una hoja de ruta que incluye tanto principios rectores como propuestas concretas, delimitando de manera efectiva los requerimientos de la oposición y permitiendo, tal y como ocurrió, que la modificación de los acuerdos fuera exitosa, demostrando que la intención del “No” nunca fue torpedear el proceso, sino en efecto, producir un impacto normativo-político sobre los contenidos de los acuerdos.

Al principio del documento se pueden evidenciar, si se quiere, los principios coyunturales y programáticos que inspiraron no solo la postura de los representantes de los movimientos que apoyaron el “No”, sino los principios rectores de sus propuestas para cada uno de los puntos del acuerdo:

- 1. El resultado del plebiscito es un apoyo unánime de los votantes a la paz y la manifestación de rechazo, preocupación o inquietud de la mayoría de los electores al contenido del acuerdo entre el Gobierno y las FARC.*
- 2. El mandato de los ciudadanos al Presidente es el de no implementar el acuerdo que suscribió, pero hacer uso de las facultades que tiene, las cuales se conservan intactas, para renegociar lo acordado.*

³⁴ ALTMAN, David. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. Política y gobierno 12.2:203-232. 2005.

3. *El nuevo preámbulo del acuerdo debe recoger el resultado del plebiscito y el mandato al Presidente así como el mensaje claro de los ciudadanos a las FARC.*
4. *El acuerdo al que se llegue debe estar rodeado de garantías de seguridad jurídica y política.*
5. *Esas garantías de seguridad jurídica y política deben ser el fruto del acuerdo nacional, el cual permitirá que lo acordado entre el Gobierno y las FARC goce del respaldo mayoritario de los colombianos.*
6. *No consagrar la justicia prospectiva.*
7. *Todo el acuerdo no puede firmarse como un acuerdo especial.*
8. *Debe acordarse qué es un acuerdo especial y qué no lo es para efecto de la suscripción de lo que finalmente se convenga³⁵.*

De los principios rectores se destaca la exigencia de la validación del mandato popular producto del plebiscito, quitando el velo de que el instrumento solo constituye una consulta, y por el contrario, reforzando el dictamen de la sentencia de la Corte Constitucional que le otorga efectos. También, el documento, incluye en su acuerdo programático impedir la “fuga” del contenido de los acuerdos a otro instrumento que no requiera legitimación popular, como por ejemplo, su inclusión en un “acuerdo especial” en los términos del derecho internacional humanitario³⁶, instrumento que según los convenios de Ginebra sirve para pactar reglas sobre la aplicación de los principios de distinción, proporcionalidad y humanidad entre el Estado y grupos armados organizados, pero no para una reforma estructural del Estado como lo son los acuerdos negociados³⁷.

Del documento plataforma para la modificación de los acuerdos, que permitió las reuniones de alto nivel entre los representantes del “No” con el Gobierno Nacional, diferentes medios y fuentes de análisis como periódicos³⁸, revistas políticas³⁹

³⁵ BASES DE un Acuerdo Nacional de Paz. Partido Centro Democrático. Octubre.2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>

³⁶ ROBERTS, Anthea. “Lawmaking by nonstate actors: Engaging armed groups in the creation of international humanitarian law”. *Yale International Law Journal*. 37:107. 2012.

³⁷ RYNGAERT, Cedric. “Enhancing and enforcing compliance with international humanitarian law by non-state armed groups: an inquiry into some mechanisms”. *Journal of Conflict and Security Law* 16.3 443-472. 2011.

³⁸ PROCESO DE PAZ. ¿Qué cambió en el nuevo acuerdo de paz? *Diario El País*. Noviembre de 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-cambio-en-el-nuevo-acuerdo-de-paz.html>

³⁹ Uno de los estudios más detallados es el presentado por el portal La Silla Vacía (LAS PROPUESTAS del No comparadas y desmenuzadas, la Silla Vacía. Octubre 2016. (Fecha de Consulta: abril de 2017). Disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>) que clasifica las propuestas según su proponente, su impacto en las negociaciones y la dificultad de implementarlas. La lista presentada por este portal se comparó con la lista de propuestas extraíbles del documento “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz”, para elaborar las tablas del presente documento.

y *think tanks*⁴⁰, han extraído alrededor de 80 propuestas (tanto del documento del Centro Democrático como de propuestas del expresidente Andrés Pastrana y el Partido Conservador), de las cuales el 90% fueron incluidas en el Nuevo Acuerdo firmado en el teatro Colón. De una relectura del documento “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz”, y la comparación con las conclusiones sobre el mismo de diversas fuentes, hemos construido una clasificación temática de las propuestas de los promotores del “No”, que permita identificar el alcance de la reforma.

Esta revisión se presenta en el anexo 1 al final del presente texto, mediante una tabla analítica⁴¹ en la que se condensan las más de 80 propuestas encontradas en los documentos y reportes de prensa, a 47 propuestas principales que tuvieron eco efectivo en el acuerdo, bien sea por su inclusión en nuevos apartados (adiciones o enmiendas) del “Nuevo Acuerdo de Paz”, o propuestas que fueron presentadas y luego modificadas en las reuniones entre voceros del “No” y el Gobierno, como ocurrió con la mayoría de propuestas de la Jurisdicción Especial de Paz.

La revisión temática que se puede constatar en el anexo 1 correspondiente a la tabla de re-categorización de las propuestas del “NO”, su aglomeración en categorías temáticas, la conjunción de las propuestas parecidas y/o concomitantes y la identificación de las propuestas que fueron implementadas en el “Nuevo acuerdo” anteriormente realizada, nos permite analizar el verdadero impacto conceptual del movimiento del “No” en los temas del acuerdo, y observar porcentualmente en qué proporciones la actividad propositiva del “No” adicionó/modificó el Acuerdo:

⁴⁰ CAMBIOS en el Acuerdo de Paz. Centro de Memoria Histórica. Publicado 15 Nov. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz>

⁴¹ Ver: Anexo al final del texto: Tabla 1: Elaborada por los autores en análisis y comparación de los documentos “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz” Centro Democrático, “Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas” La Silla Vacía. 15 de octubre de 2016 y “Los cambios en el Acuerdo de Paz”, Centro de Memoria Histórica.

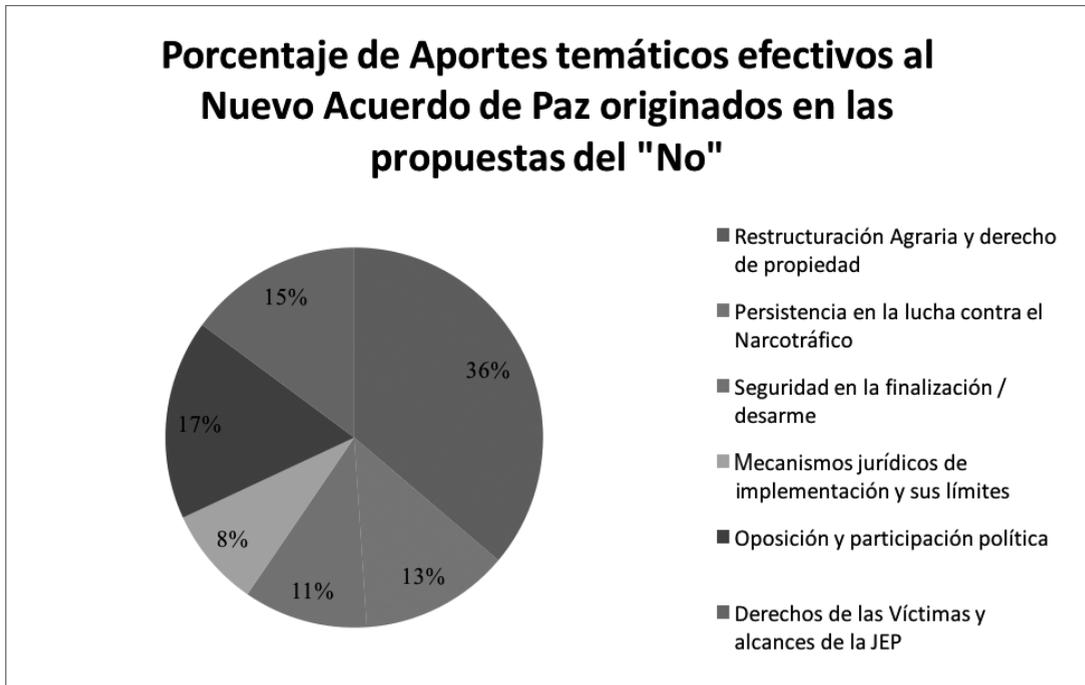


Figura 1: Elaborada por los autores.

Si se analizan las cifras anteriores, se puede afirmar que el mayor porcentaje de la reforma suscitada por el “No”, el 64%, más que pretender reformas o reparos a la existencia del acuerdo, pretende la modulación de sus efectos sobre ciudadanos como víctimas del conflicto y del narcotráfico, campesinos, propietarios, poseedores de buena fe y agroindustriales. En tanto ese 64% solo pretende la modulación de los efectos de las propuestas de los acuerdos como la reforma rural, y en ninguna medida desnaturalizar, bloquear o impedir el acuerdo o alguna de sus partes; debe descartarse, por lo menos en gran medida, la falsa premisa que se ha manejado en algunos sectores sobre la intención del “No” de torpedear la existencia misma del acuerdo.

En segundo lugar, el mayor rubro individual corresponde a las garantías de la oposición política, más allá de impedir la participación de las FARC en política, estas reformas están encaminadas a la protección de los derechos políticos de los demás movimientos sociales.

En la implementación del acuerdo, las reformas y aportes del “No” no pueden considerarse como “torpedeadoras” o “bloqueadoras” de los acuerdos, solo el 8% de ellas están encaminadas en ese rubro temático y tienen como principal intención la preservación de competencias de entidades ya creadas, el mantenimiento de la descentralización territorial y garantizar que los acuerdos surtan un proceso legislativo adecuado, contrario a la posibilidad de acelerar su legalidad mediante la figura del acuerdo especial anexo a la constitución. A su vez, el 11%,

un porcentaje mayor está encaminado a medidas de preservación de la seguridad en el contexto del desarme. (propuestas 24 a 28 de la tabla 1).

Nuevos alcances de la jurisdicción especial de paz y retos actuales de implementación del proceso

Finalmente, el fenómeno de la postura del “No” sobre la Jurisdicción Especial de Paz –JEP– (compuesta por el tribunal de la jurisdicción especial, la comisión de la verdad y la unidad de búsqueda de desaparecido), aprobada a nivel legislativo el pasado marzo⁴², es de resaltar, en tanto demuestra la flexibilidad de los proponentes del “No”, cuya posición actual era la inexistencia de esta jurisdicción, pero mediante las reuniones con el Gobierno y la delegación del mismo en la mesa, reformularon sus propuestas a modificaciones que se han hecho efectivas en el nuevo texto.

En vez de eliminarse la jurisdicción, la cual ha sido actualmente aprobada, el “No” logró modificaciones sustantivas que representan las preocupaciones de gran parte de la sociedad civil: si bien en los debates no se elimina la participación política de los perpetradores de graves crímenes, se buscó establecer escenarios de verificación para los mismos (aval del tribunal)⁴³ y la limitación de las capacidades de investigación de la JEP a terceros ciudadanos con conexiones indirectas al conflicto (que pudieran constituir fenómenos como financiación indirecta).

También, en el Congreso, los voceros del “No” lograron modificaciones sustanciales como establecer que la responsabilidad de mando se logre probar solo mediante el control efectivo, no solo por virtud del cargo/rango y reglas más estrictas en materia probatoria para vincular a civiles⁴⁴.

Artículo transitorio 16°. Competencia sobre terceros. Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a

⁴² APROBADA LA JEP, el debate sigue. Marzo 2017. Redacción Política y Judicial. El Espectador 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/paz/aprobada-la-jep-el-debate-sigue-articulo-684540>

⁴³ DOCE PUNTOS CLAVES que le cambiaron a la JEP en el Congreso. Semana. Marzo 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-especial-de-paz-para-las-farc-y-militares-como-quedo-y-que-cambio/518469>

⁴⁴ ACTO LEGISLATIVO. Jurisdicción Especial de Paz. Presidencia de Colombia. 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados. En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios de pruebas.

En la protección de la unidad normativa nacional, se consolida el rol preferente del código penal colombiano, apoyado por instrumentos internacionales pero no solo estos como elemento normativo aplicable:

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio, de favorabilidad.

La implementación de los acuerdos es un fenómeno multidimensional, cambiante y de varias etapas, entre ellas, la más esencial de todas, un plazo de 180 días desde la firma (de la versión del Nuevo Acuerdo en el teatro Colón) para la entrega total del armamento.

Hasta el momento se han evidenciado principalmente dos tipos de retos: en materia de seguridad ciudadana y en materia de derecho internacional:

El incremento documentado por Naciones Unidas en los cultivos ilícitos y la reciente emergencia de manifestaciones de violencia paramilitar en los espacios abandonados por las FARC, demuestran que no solo basta con la concentración, desarme y desmovilización de los mismos, sino que la guerra contra las

drogas debe mantenerse y sostenerse en todo el territorio nacional: la falacia de “desmovilización = fin del narcotráfico” es inocente y peligrosa.

La Jurisdicción Especial para la Paz, finalmente, recibió modificaciones sustanciales que extendieron su competencia sobre los guerrilleros, sus crímenes y las sanciones, pero los esquemas de priorización establecidos en el contexto de la justicia transicional, aún no implementados, lo que no permite un análisis más detallado, deben ajustarse no solo al derecho internacional humanitario convencional, sino a los estándares del Estatuto de Roma, so pena de la peligrosa impunidad de los perpetradores de los más graves crímenes y la necesidad de intervención internacional, a la luz de las indagaciones preliminares que la CPI ya tiene en curso:

Informe sobre las actividades de examen preliminar (2016)

Situación en Colombia. 14 de noviembre de 2016

II. SITUACIONES EN LA FASE 3 (ADMISIBILIDAD) COLOMBIA

Historia del procedimiento

231. La situación en Colombia ha estado en examen preliminar desde junio de 2004.

La Fiscalía ha recibido 181 comunicaciones con arreglo al artículo 15 del Estatuto de Roma en relación con la situación en Colombia.

232. En noviembre de 2012 la Fiscalía publicó un Reporte Intermedio sobre la situación en Colombia que resumía las constataciones de la Fiscalía en materia de competencia y admisibilidad. El Reporte identificó las áreas clave de seguimiento continuo que requerían un esfuerzo mayor para abordar una actividad judicial insuficiente: i) los procedimientos relativos a asesinatos y desapariciones forzadas, comúnmente conocidos como casos de “falsos positivos”; ii) los procedimientos relativos a los desplazamientos forzosos; iii) los procedimientos relativos a los delitos sexuales; y iv) los procedimientos nacionales relativos a la promoción y expansión de los grupos paramilitares. El Reporte también identificó como áreas adicionales de atención, v) los desarrollos legislativos que podían tener impacto sobre los procesos nacionales, incluyendo el Marco Jurídico para la Paz y otros, así como también los aspectos jurisdiccionales relacionados con el surgimiento de las “bandas criminales emergentes”.

Cuestiones jurisdiccionales preliminares

233. Colombia depositó su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma en 5 de agosto de 2002. Por consiguiente, la CPI tiene competencia respecto de los crímenes del Estatuto de Roma cometidos en territorio de Colombia o por sus nacionales a partir de

1° de noviembre de 2002. No obstante, la Corte sólo puede ejercer su competencia sobre crímenes de guerra cometidos desde 1° de noviembre de 2009, de conformidad con la declaración formulada por Colombia con arreglo al artículo 124 del Estatuto de Roma⁴⁵.

CONCLUSIONES

La experiencia del plebiscito detallada en este artículo resalta la necesidad de involucrar al grueso de la sociedad en los procesos de paz, en tanto la victoria del “No” demuestra, primero, la imposibilidad de imponer un consenso sobre los acuerdos, sino además, las virtudes producidas por la llegada de las propuestas de distintos sectores críticos de la sociedad frente al acuerdo, que más allá de los miedos sobre el bloqueo o sabotaje del mismo, demostraron lograr una contribución sustancial a un mejor y nuevo acuerdo.

En el análisis del proceso plebiscitario realizado en el presente artículo, se constató el aporte final de las propuestas de los promotores del No al acuerdo de paz en Colombia, que finalmente produjeron una nueva y mejorada versión del mismo, modificado justamente a través de la inclusión de las propuestas de sectores de oposición que no participaron directamente de las negociaciones pero, a través de los efectos jurídicos del plebiscito, lograron tener una participación directa en el texto.

Mediante la constatación realizada a través del análisis de las propuestas y su impacto en las temáticas del acuerdo de paz, en el presente documento se debatió la idea actualmente popular de que los plebiscitos (por experiencias recientes como el Brexit), producen resultados contramayoritarios, desinformantes y destructivos en las democracias liberales, ideas apalancadas en incomprobables premisas de la ignorancia del votante. Por el contrario, el proceso plebiscitario en Colombia sirve como ejemplo de coordinación de oposición, organización de la agenda crítica de los ciudadanos, y de un efecto positivo en las políticas de gobierno.

La victoria del “No” en el plebiscito por la Paz demostró que a pesar de que el mensaje inicial de tal resultado pudiera ser leído como “un amplio sector social rechaza la paz”, su verdadero trasfondo fue ser una agenda nacional de oposición para proteger elementos sensibles del orden público y político sin querer rechazar o torpedear la paz de pleno, y aglomerar un conjunto de propuestas moduladoras de los procedimientos incluidos en distintas partes del acuerdo de paz sometido a plebiscito, que serían aceptados por los opositores solo tras

⁴⁵ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Report 14 november 2016. Report on Preliminary Examination Activities. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=161114-otp-rep-PE>

modificaciones protectoras de la institucionalidad, que encontraron su forma de llegar al acuerdo mediante la apertura política que el resultado plebiscitario le brindó al proceso, al disponer al Ejecutivo a recibir las propuesta de distintos sectores sociales, que como se vio en los gráficos analíticos, fueron efectivamente incorporadas al nuevo y mejorado acuerdo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTO LEGISLATIVO. Jurisdicción Especial de Paz. Presidencia de Colombia. 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- ACUERDO General para la terminación del conflicto. Mesa de Negociaciones de La Habana. Agosto. 2012. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/acuerdo-general-proceso-paz.html>
- Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Publicación: 24 de junio de 2016.
- ACUERDO sobre garantías de seguridad. Mesa de Conversaciones de La Habana. Borrador junio 2016. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-sobre-garant%C3%ADas-de-seguridad>
- ACUERDOS DE PAZ, borrador conjunto sobre el punto 1 del acuerdo general: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral Publicación: 6 de junio de 2014.
- ACUERDOS DE PAZ. borrador conjunto sobre el punto 3 del acuerdo general.
- ALTMAN, David. "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". *Política y gobierno* 12.2:203-232. 2005.
- ALTMAN, David. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". *Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34. 2010.
- APROBADA LA JEP, el debate sigue. Marzo 2017. Redacción Política y Judicial. *El Espectador* 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/paz/aprobada-la-jep-el-debate-sigue-articulo-684540>
- BASES DE un Acuerdo Nacional de Paz. Partido Centro Democrático. Octubre. 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>
- BENNETT, Andrew y COLIN Elman. "Case study methods in the international relations subfield". *Comparative Political Studies* 40.2, 170-195. 2007.

- BLAIN, Neil, ed. *Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives*. Edinburgh University Press, 2016.
- CAMBIOS en el Acuerdo de Paz. Centro de Memoria Histórica. Publicado 15 Nov. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz>
- COLOMBIAN peace process in review. *The Bogota Post*. Diciembre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://thebogotapost.com/2016/12/01/2016-colombian-peace-process-review/>
- COLOMBO, Céline. "Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis". *British Journal of Political Science*. 1-20. 2016.
- COMUNICADO Conjunto # 93. Mesa de Conversaciones. La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016>
- COMUNICADO CONJUNTO. Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego. La Habana, Cuba, 7 de octubre de 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-reunion-habana-despues-del-plebiscito.aspx>
- CUELLAR, Jaime Bernal, "et al". *Reflexiones jurídicas sobre el proceso de paz*. U. Externado de Colombia, 2017.
- DARBY, John, y Roger Mac Ginty. "Conclusion: peace processes, present and future." *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan UK, 256-274. 2003.
- DECLARACIÓN del jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia - dejación de armas. Naciones Unidas. Bogotá, 2 de marzo de 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-del-jefe-de-observadores-de-la-misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-dejaci%C3%B3n-de-armas>
- DECLARACIÓN POLÍTICA de la X Conferencia Nacional Guerrillera – Comandante Manuel Marulanda Vélez.
- DOCE PUNTOS CLAVES que le cambiaron a la JEP en el Congreso. *Semana* marzo 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-especial-de-paz-para-las-farc-y-militares-como-queda-y-que-cambio/518469>

- ESTUDIO de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015. UNDOC. 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>
- ESCOBAR García, Claudia. “La defensa judicial de la Constitución en el constitucionalismo colombiano. Balances y perspectivas después de dos décadas.” *Foro Revista de Derecho* 12: 127-180. 2017.
- GONZÁLEZ Muñoz, Carlos Andrés. “Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia”. *Estudios Políticos* 46. 243-261. 2015.
- HAKLAI, Oded. “Linking ideas and opportunities in contentious politics: The Israeli nonparliamentary opposition to the peace process”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36.04, 791-812. 2003.
- IKELEGBE, Augustine. “Exclusion and Peacebuilding in the Niger Delta of Nigeria: An Assessment of the Presidential Amnesty Programme”. *Journal of Peacebuilding & Development* 11.2. 25-36. 2016.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Report: 14 november 2016 Report on Preliminary Examination Activities. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=161114-otp-rep-PE>
- KEW, Darren. “Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion”. *International Negotiation* 13.1, 11-36. 2008.
- LAS PROPUESTAS del No comparadas y desmenuzadas, la Silla Vacía. Octubre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>)
- MAGALLÓN, Carmen. “La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza”. *Cultura de Paz* 22.70, 4-10. 2016.
- NIÑO, Catalina. “Cerca de un acuerdo...¿ cerca de la paz?: El laberinto de las negociaciones en Colombia”. *Nueva sociedad* 257.4-14. 2015.
- PROCESO DE PAZ. ¿Qué cambió en el nuevo acuerdo de paz? *Diario El País*. Noviembre de 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-cambio-en-el-nuevo-acuerdo-de-paz.html>
- PROCESO de Paz. Estos son los frentes donde podría haber disidencias de las Farc. *Diario El País*. Julio 10, 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017).

Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/estos-son-los-frentes-donde-podria-haber-disidencias-de-las-farc.html>

QVORTRUP, Matt, ed. *Nationalism, Referendums and Democracy: Voting on Ethnic Issues and Independence*. Routledge, 2016.

REFERENDUMS cheapen our democracy - here' why. *The newstatesman*. Junio 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/06/referendums-cheapen-our-democracy-heres-why>

RESTREPO, Luis Alberto. "Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz". *Nueva Sociedad* 266. 129-139. 2016.

ROBERTS, Anthea. "Lawmaking by nonstate actors: Engaging armed groups in the creation of international humanitarian law". *Yale International Law Journal*. 37:107. 2012.

RODRÍGUEZ, Gina Paola. "¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia". *Revista Política Latinoamericana* 3. 2016.

RYNGAERT, Cedric, "Enhancing and enforcing compliance with international humanitarian law by non-state armed groups: an inquiry into some mechanisms". *Journal of Conflict and Security Law* 16.3 443-472. 2011.

SÁNCHEZ, Nelson y ESPINOZA, José. "La participación política de los ex miembros de las FARC: un camino espinoso, pero viable. *Razonpublica*. Com. 2016

Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Viernes, 23 septiembre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>

Sentencia C 379 de 2016. Colombia, Corte Constitucional.

YOUNG, John. *The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process*. Zed Books Ltd., 2012.

ANEXO
Tabla 1

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
1	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No excluir a los empresarios y a la agroindustria de invertir en el sector rural
2	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Respetar los derechos adquiridos, la titulación y la propiedad privada
3	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Seleccionar a los beneficiarios de tierras de forma equitativa y no solo mediante elección de las FARC
4	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No limitar los usos agrícolas y comerciales de la tierra
5	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No hacer diferenciaciones prestacionales entre campesinos dentro y fuera de las Zonas de Reserva
6	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Respetar la descentralización y la autonomía regional y local, dentro del marco de la Constitución y de la ley. Los Planes Nacionales y demás instancias, como regla general, se deben incorporar a la institucionalidad vigente a nivel centro y descentralizado
7	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	La propiedad de las tierras baldías ocupadas de buena fe dentro de los tiempos que prescribe la ley será respetada y formalizada
8	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Participación en los procesos de decisión y priorización debe respetar tanto los mecanismos de democracia directa como los resultados de la democracia representativa
9	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Actualización catastral debe buscar mejorar la recaudación pero no implicar incrementos en el impuesto

- Elaborada por los autores en análisis y comparación de los documentos “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz” Centro Democrático, “Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas” La Silla Vacía. 15 de octubre de 2016” y Los cambios en el Acuerdo de Paz” Centro de Memoria Histórica. Todos citados anteriormente.

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
10	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Los procesos de actualización catastral respetarán la propiedad legítima de la tierra y sus usos productivos actuales. Las instituciones gubernamentales serán las únicas autorizadas para desarrollar dichos procesos
11	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	La participación de las comunidades debe respetar la capacidad propositiva de los candidatos a las gobernaciones y Alcaldías y preservar el voto programático, que representa la oferta de quien aspira a ser elegido y la posibilidad de los electores a exigir lo ofrecido
12	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Ser verdaderamente integral desde el punto de vista productivo. Históricamente, las reformas centradas exclusivamente en la redistribución de la tierra no han logrado disminuir la pobreza rural (incluir infraestructura, servicios, y no solo repartición)
13	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El Gobierno caracterizará con precisión el concepto de baldío de la Nación y los procesos de su conversión a propiedad privada a partir de la ocupación de buena fe
14	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	“El Estado deberá precisar las competencias, el alcance e instancias procesales para la aplicación de la extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función ecológica y de la expropiación administrativa por motivos de interés social o utilidad pública”
15	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El Gobierno debe revisar las distorsiones de la Ley 1448 de 2011 en su componente de restitución de tierras, entre ellas la figura de los “compradores de buena fe no exentos de culpa”
16	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El reconocimiento de que los recursos provenientes de la “economía de guerra de propiedad de esa organización”, incluida la tierra despojada, se deben poner al servicio de la reparación de las víctimas, debe quedar explícito en el acuerdo
17	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Consideramos que la adjudicación de las tierras del fondo de tierras mediante la cual la reforma agraria se haría efectiva debe estar condicionada a que los adjudicatarios no tengan cultivos ilícitos o de uso ilícito y se comprometan a no usar la tierra entregada para cultivos de uso ilícito so pena de perder la propiedad
18	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Debe mantenerse con toda claridad el enfoque integral y equilibrado en la lucha contra el problema mundial de la droga, en lugar de adoptar una nueva visión basada en el tratamiento distinto y diferenciado (persistir en la persecución penal)
19	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Es necesario que se precise en el Acuerdo que las FARC se comprometen de manera explícita a entregar toda la información de sus zonas de cultivo

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
20	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	No renunciar a la acción penal contra los cocaleros
21	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Debe precisarse el narcotráfico como delito autónomo no amniable. La cooperación efectiva con las autoridades en los términos de brindar información efectiva, permitirá la identificación de atenuantes de penas o mecanismos de sanción efectiva con alternativas
22	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Es importante hacer explícito el derecho que le asiste al Estado para emplear por razones de seguridad nacional, la aspersión aérea. En este punto se debe considerar la propuesta del Fiscal General de la Nación de reanudar de manera inmediata la aspersión aérea con glifosato
23	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Ejercicios de reparación en el ámbito de la satisfacción (disculpas públicas) por parte de las FARC en el contexto de los crímenes cometidos alrededor del narcotráfico
24	Seguridad en la finalización / desarme	Es importante revisar detalladamente el papel de ECOMUN. Esta organización de economía social y solidaria con cobertura nacional para la afiliación de los miembros de las FARC, no precisa su alcance y objeto social. Es vital que esta entidad no sustituya el papel que hoy juegan ciertas entidades del Estado, especialmente para temas de desmovilización y reinserción
25	Seguridad en la finalización / desarme	La Unidad Especial de Investigación, ya creada, no debe circunscribir su objeto de acción únicamente a las denominadas organizaciones herederas del paramilitarismo. Debería incluirse todo grupo generador de violencia, dentro de los cuales están los disidentes de las Farc, el ELN, entre otros
26	Seguridad en la finalización / desarme	No debe permitirse que las FARC a través de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad puedan revisar los antecedentes de los servidores públicos
27	Seguridad en la finalización / desarme	En el punto 3.4.7.3.3 se abre la posibilidad de un ingreso inmediato de personal de confianza de las FARC para integrar un Cuerpo de Seguridad y Protección con enlace directo y coordinación con la Policía Nacional. La incorporación de cualquier persona debe pasar por la autorización de la Policía Nacional, previa valoración psicológica y profesional
28	Seguridad en la finalización / desarme	En el punto 3.4.3 se estaría creando una nueva conducta punible relacionada con la amenaza a la implementación de los Acuerdos de La Habana. Esta ambigüedad es peligrosa, además de estar asociada con una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad donde las FARC tendrán asiento permanente al lado de los cuerpos de seguridad del Estado

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
29	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Se aprecia un interés marcado de incluir los Acuerdos de La Habana en la Constitución Nacional bajo la figura de Bloque de Constitucionalidad. Mediante un Gran Acuerdo Nacional se dará pleno consenso a los Acuerdos para su debida implementación y cumplimiento, pero no convertirlos en una Constitución paralela
30	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Debe precisarse en los Acuerdos que la implementación se dará principalmente dentro de la arquitectura institucional existente y que cualquier desarrollo institucional nuevo tendrá en consideración la eliminación de duplicidades bajo los principios de eficiencia administrativa
31	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Bajo ningún concepto se permitirá la afectación de las facultades de las entidades descentralizadas. Por tal razón, debe revisarse de manera exhaustiva aquellas disposiciones que menoscaban la descentralización
32	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	La implementación de los Acuerdos no debe basarse en un proceso de aprobación legislativa que sustituye el contemplado en la Constitución y la ley
33	Oposición y Participación política	Este acuerdo condiciona la aplicación de un Estatuto de la Oposición a la firma de un Acuerdo con las FARC. Esta concesión da una señal errada de la democracia colombiana y gradúa a las FARC de legítimo opositor del Gobierno. Es necesario corregir esa redacción para que impere que el Estatuto de la Oposición debe ser una prioridad nacional, donde todas las fuerzas políticas participarán en igualdad de condiciones
34	Oposición y Participación política	El acuerdo contempla garantías para la movilización y la protesta y estas deben precisar que se trata de la protesta social y política pacífica con fines de expresión ciudadana
35	Oposición y Participación política	Se quiere desligar la obtención y conservación de personería jurídica con la obtención de un umbral en las elecciones de Congreso, abriendo el espacio para el fortalecimiento de las microempresas electorales que tanto daño hicieron al país
36	Oposición y Participación política	La participación de todos los Partidos Políticos en las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz debe ser el criterio general
37	Oposición y Participación política	Las curules especiales que se otorgarán por 8 años a las FARC en el Senado y la Cámara de Representantes, no podrán ser ocupadas por personas que hayan sido condenadas por delitos de Lesa Humanidad o delitos graves
38	Oposición y Participación política	El partido político de Farc no debe tener beneficios excesivos, sino contar con los mismos recursos y herramientas de los demás partidos y movimientos políticos registrados en el país. Además, debe aplicársele las mismas normas relativas al funcionamiento y financiación que rigen las demás colectividades

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
39	Oposición y Participación política	Las 3 vocerías transitorias que tengan las FARC en Senado y Cámara u otras corporaciones, para la discusión de normas relacionadas con la implementación de los Acuerdos, no podrá estar en cabeza de personas condenadas por Delitos de Lesa Humanidad o delitos graves, con la excepción de delitos políticos o culposos
40	Oposición y Participación política	La Reforma al Sistema Electoral debe recaer en el Congreso de la República con el apoyo técnico del Consejo Nacional Electoral, la Academia y Organismos Internacionales Especializados. Cualquier Comisión de Expertos que se cree con ese fin debe ser constituida por el Congreso de la República
41	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	Farc debe liberar la totalidad de los secuestrados en su poder
42	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: eliminar la denominada jurisdicción especial para la paz, para ser reemplazada por un sistema de justicia transicional al interior de la jurisdicción ordinaria de la justicia nacional
43	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: Hacer que la justicia transicional sea optativa para militares y terceros
44	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: La responsabilidad de los jefes de las Farc-Ep por los actos de sus subordinados, según la cadena de mando, deberá fundarse en el control de la voluntad por virtud de la doctrina de la autoría mediata en los aparatos organizados de poder
45	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: Las Cortes de Paz no podrán desconocer el carácter de cosa juzgada de las decisiones anteriores de la jurisdicción ordinaria
46	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	Farc deben informar el listado de bienes que poseen con toda la información que permita individualizarlos e identificarlos, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo, tal como lo solicitó el Fiscal General. Dichos bienes serán utilizados para la reparación económica de sus víctimas
47	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: La Composición de la Comisión de la Verdad debe incluir la participación nominadora de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para darle un alcance amplio y no solo la facultad nominadora indirecta concertada entre las FARC y el Gobierno

social movements to solidify a better peace agreement, and the persistent challenges in its implementation.

Key words: *Peace agreement, Colombia, social movements, plebiscite, implementation, transitional justice.*

INTRODUCCIÓN, MÉTODO Y OBJETO DE ESTUDIO

El presente documento busca presentar desde el modelo de los análisis de coyuntura una recopilación, descripción y análisis de los sucesos recientes dentro del proceso de negociaciones del Gobierno colombiano con la Guerrilla de las FARC en el ámbito de la participación política y sus efectos en la defensa, reconstrucción y diseño de la estabilidad institucional frente al contenido de los acuerdos.

El documento toma en cuenta los diferentes escenarios de participación institucional, política y social involucrados en la construcción y discusión del acuerdo, la primera versión del mismo, y a partir del plebiscito aprobatorio de los mismos, tras la victoria de la opción “No”, analiza las propuestas de modificación presentadas por diversos sectores políticos en diferentes materias, en el contexto de una agenda social y partidista de oposición para la protección de la institucionalidad, cuyas propuestas terminan finalmente reflejadas, -parcialmente-, en la última versión del acuerdo (fechado el 12 de noviembre de 2016 y firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016).

Por tanto, el presente documento toma la estructura de un estudio de caso y de un análisis de coyuntura¹, que a diferencia de un artículo monográfico, no pretende explicar el fenómeno delimitado desde una única teoría o paradigma, sino que, ante un fenómeno que aún se encuentra en desarrollo, presente un análisis descriptivo analítico y se alimenta de distintos marcos conceptuales para ofrecer, sobre varias de sus partes, explicaciones, análisis y reflexiones a fenómenos parte de un proceso no terminado. Así las cosas, el documento no pretende defender una única hipótesis teórica sobre el fenómeno de la victoria del no en el plebiscito, sino el analizar, en su actual desarrollo, los aportes de distintos movimientos sociales para solidificar un mejor acuerdo de desarme, dejación de armas y retorno a la vida civil, y evidenciar los retos persistentes en su implementación.

¹ BENNETT, Andrew y COLIN. Elman. “Case study methods in the international relations subfield”. *Comparative Political Studies* 40.2, 170-195. 2007.

CONTEXTO DE LOS ESCENARIOS DE DECISIÓN Y DISCUSIÓN SOCIAL Y POLÍTICA ALREDEDOR DEL PROCESO DE NEGOCIACIONES EN COLOMBIA

El proceso de negociación entre el Gobierno de la República de Colombia (en adelante, el Gobierno) y la Guerrilla de las FARC-EP (autodenominada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, en adelante, FARC) durante los últimos 4 años, ha transcurrido de forma paralela en por lo menos tres escenarios sociopolíticos de diálogo, acción política y decisión, todos ellos cristalizados en momentos cumbres del pasado año 2016:

- 1) *La mesa formal*: Un primer espacio de carácter institucional, siendo este el escenario de la mesa de conversaciones de La Habana, propiciada por el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera², un *locus* de carácter formal, con distintos mecanismos y procedimientos propios de un foro autorregulado y programático, con múltiples observadores y dos partes institucionales, el Gobierno y las FARC, espacio que encuentra su punto de cierre los días 24 y 29 de agosto con la firma en La Habana del documento final y la posterior declaración del cese bilateral y definitivo³, escenario “formalmente” finiquitado con el comunicado conjunto 93 que acompaña la firma del acuerdo:

Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno.

La terminación de la confrontación armada significará, en primer lugar, el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole, sin olvidar el amplio número de poblaciones que han sido afectadas de una u otra manera a lo largo y ancho del territorio, incluyendo mujeres, niños, niñas y adolescentes, comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y rom, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, gremios económicos, entre otros. No queremos que haya una víctima más en Colombia.

² ACUERDO General para la terminación del conflicto. Mesa de Negociaciones de La Habana. Agosto. 2012. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/acuerdo-general-proceso-paz.html>

³ COLOMBIAN peace process in review. The Bogota Post. Diciembre 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://thebogotapost.com/2016/12/01/2016-colombian-peace-process-review/>

En segundo lugar, el fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política.

Se trata de construir una paz estable y duradera, con la participación de todos los colombianos y colombianas. Con ese propósito, el de poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz, acordamos los puntos de la Agenda del Acuerdo General de agosto de 2012, que desarrolla el presente Acuerdo.

(...)

Por lo anterior, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, con el ánimo de consolidar aún más las bases sobre las que edificará la paz y la reconciliación nacional, una vez realizado el plebiscito, convocarán a todos los partidos, movimientos políticos y sociales, y a todas las fuerzas vivas del país a concertar un gran ACUERDO POLÍTICO NACIONAL encaminado a definir las reformas y ajustes institucionales necesarios para atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social⁴.

- 2) *Las negociaciones y consensos FARC-FARC:* Un escenario menos evidente para el grueso de la sociedad colombiana y los sectores más urbanos de su sociedad civil, siendo este el de la retórica interna dentro de las FARC para la construcción de sus propios consensos, que en general tuvo poco cubrimiento institucional y periodístico, salvo esporádicos reportes de disidencias de algunos frentes de la guerrilla y su paulatina adhesión al acuerdo⁵, escenario que encuentra su momento culmine en la décima conferencia de las FARC del 17 al 23 de septiembre, con un aparente mensaje de total cierre de filas alrededor del contenido del acuerdo:

⁴ COMUNICADO Conjunto # 93. Mesa de Conversaciones. La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016>

⁵ PROCESO de Paz. Estos son los frentes donde podría haber disidencias de las Farc. Diario El País. Julio 10, 2016 (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/estos-son-los-frentes-donde-podria-haber-disidencias-de-las-farc.html>

*¡Se acabó la guerra, vamos todos y todas a construir la paz!
Los guerrilleros y guerrilleras delegados de todas las estructuras de las FARC-EP a lo largo y ancho del territorio nacional y venidos desde la Colombia profunda, reunidos en la X Conferencia que se llevó a cabo desde el 17 hasta el 23 de septiembre del presente año en Brisas del Diamante en las sabanas del Yarí, enviamos al pueblo colombiano y a la sociedad en general nuestro más fraterno y caluroso saludo de compatriotas. Al mismo tiempo declaramos que: Hemos realizado una hermosa y trascendental Conferencia en medio de la más amplia participación democrática y camaradería, en la que se ha reafirmado la coherencia y unidad interna de nuestra organización. Destacamos la nutrida y activa participación de nuestras guerrilleras y cuadros políticos jóvenes. Luego de una muy juiciosa discusión sobre los Acuerdos de La Habana, Cuba, Territorio de Paz, celebrado entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la Conferencia, nuestra máxima instancia de decisión, ha determinado aprobarlo en su totalidad e instruir a todas las estructuras de bloques y de frentes, a nuestros mandos, guerrillerada, milicianos y a toda nuestra militancia fariana, que éste sea acogido y respetado. Hemos refrendado así nuestro compromiso irrestricto con el cumplimiento de todo lo que se ha convenido. Asimismo, esperamos que el Gobierno actúe con la debida correspondencia⁶.*

- 3) *El debate mesa de La Habana – sociedad civil y el plebiscito:* Y finalmente, el escenario más importante, el más cívico, social y políticamente abierto de todos, aquel del debate entre lo producido por la mesa institucional entre Gobierno y FARC, con la sociedad colombiana en su integridad, reflejado en el mecanismo de refrendación del plebiscito. En el debate público, cristalizado en las campañas a favor y en contra del contenido de los acuerdos en el marco del plebiscito, es en donde se han evidenciado, colectivizado y movilizado tanto los apoyos como los disensos a diferentes partes del texto original del mismo⁷ y donde se hizo manifiesta una de las falencias detectadas por los diferentes teóricos de

⁶ DECLARACIÓN POLÍTICA de la X Conferencia Nacional Guerrillera – Comandante Manuel Marulanda Vélez Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Viernes, 23 septiembre 2016 (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>

⁷ NIÑO, Catalina. “Cerca de un acuerdo... ¿cerca de la paz?: El laberinto de las negociaciones en Colombia”. Nueva sociedad 257.4-14. 2015.

los procesos de paz, ahora presente en el caso colombiano: la exclusión, (bien sea por razones de orden político o por las mismas formas institucionales que este tipo de procesos adoptan), de grandes sectores sociales en la redacción del contenido final de los acuerdos: tales como asociaciones de víctimas con posiciones contestatarias a los esfuerzos de Estado por realizar el proceso, los partidos políticos de oposición, sectores retirados de las fuerzas militares, comunidades religiosas, o alianzas socio-políticas locales que se presentan escépticas, bien sea a los contenidos del acuerdo o a sus futuros efectos⁸.

Este tercer escenario, en el cual el presente documento pretende enfocarse, tuvo su punto culmen en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, en el cual por un estrecho margen, la opción del “No” ganó, implicando la demostración del rechazo de una gran parte de los votantes a los contenidos del acuerdo, imposibilitando su directo tránsito al proceso legislativo y motivando el *timonazo* institucional a la revisión de los mismos, mediante la vinculación de los promotores del disenso a mecanismos incidentales de retroalimentación para modificar, fuera de La Habana, los acuerdos que se habían sometido a plebiscito:

1. Luego de casi 4 años de intensas conversaciones, concluimos el pasado 24 de agosto el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el que estamos comprometidos. Consideramos que contiene las reformas y medidas necesarias para sentar las bases de la paz y garantizar el fin del conflicto armado.

Reconocemos, sin embargo, que quienes participaron en el Plebiscito del pasado 2 de octubre se pronunciaron mayoritariamente a favor del NO, así fuera por estrecho margen. En el marco de las facultades presidenciales que otorga la Constitución Política es conveniente que sigamos escuchando, en un proceso rápido y eficaz, a los diferentes sectores de la sociedad, para entender sus preocupaciones y definir prontamente una salida por los caminos señalados en la sentencia de la Corte Constitucional C-379 de 2016. Las propuestas de ajustes y precisiones que resulten de ese proceso, serán discutidos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP para dar garantías a todos.

2. Reiteramos el compromiso asumido por el Presidente de la República y el Comandante de las FARC-EP de mantener el Cese al

⁸ KEW, Darren. “Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion”. *International Negotiation* 13.1, 11-36. 2008.

Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo decretado el pasado 29 de agosto, y el monitoreo y la verificación por parte del mecanismo tripartito. Así como también, las garantías de seguridad y protección de las comunidades en sus territorios, según lo definido en el Protocolo por las partes.

Para afianzar este Cese al Fuego hemos acordado un protocolo, dirigido a prevenir cualquier incidente, en zonas de pre-agrupamiento en los cuadrantes definidos y asegurar un clima de seguridad y tranquilidad con la plena aplicación de todas las reglas que rigen el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo.

El Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación con la participación del Gobierno y de las FARC-EP y la coordinación de la misión de las Naciones Unidas estará a cargo de monitorear y verificar el cumplimiento del protocolo, en particular del cumplimiento de las reglas que rigen el Cese al fuego⁹.

PREMISA ANALÍTICA FRENTE AL PLEBISCITO Y ENFOQUE ANALÍTICO

A continuación se realizarán una serie de observaciones descriptivo-analíticas de ese periodo que inicia con la victoria del “no”, la formulación, discusión e inclusión de las propuestas de sus partidos promotores, la nueva firma, el tránsito de “acuerdo político” a “legislación” y los retos de la implementación de los acuerdos, guiadas por una premisa analítica sobre el instrumento del plebiscito que inspira varias secciones del texto:

Tal premisa es relativa a la necesidad, adecuación y alcance del instrumento plebiscitario en los procesos de paz.

Actualmente, con fenómenos electorales de alto impacto, social, político y mediático como el referendo independentista de Escocia¹⁰, el Brexit o las elecciones norteamericanas en las que fue elegido el presidente Trump, gran cantidad de analistas se han volcado a condenar los mecanismos de democracia directa como opciones incorrectas para solucionar problemas complejos de políticas públicas, de relaciones internacionales o de “alto gobierno” y se ha repetido en medios y en elaborados artículos que someter agendas complejas a los ciudada-

⁹ COMUNICADO CONJUNTO. Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego. La Habana, Cuba, 7 de octubre de 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-reunion-habana-despues-del-plebiscito.aspx>

¹⁰ BLAIN, Neil, ed. Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives. Edinburgh University Press, 2016.

nos es erróneo, pues son “incapaces de decidir sobre tan complejas materias”¹¹ y que por incompetencia¹² en las tecnicidades de un tema o de sus consecuencias, pueden generar descalabros como el del Brexit, en donde el referendo, aunque dicta un resultado, no distribuye las cargas ni las consecuencias de la decisión y no anticipa los complicados años venideros: también se ha condenado a los plebiscitos y referendos como escenarios de fácil manipulación política y sujetos de ser presas de agendas populistas¹³.

Consideramos que estas premisas fatalistas sobre los referendos, plebiscitos y mecanismos de democracia directa deben tomarse con beneficio de inventario, especialmente en el caso colombiano, del cual no se ha terminado de analizar en todo su paradójico y paradigmático resultado: Es poco procedente condenar al plebiscito colombiano como uno que se hubiese perdido por culpa de agendas personalistas o partidistas o como uno más de estos descalabros de la democracia directa.

Por el contrario, su gran enseñanza es que en los procesos de paz, de los que suele excluirse a grandes sectores sociales, con sus agendas y convicciones por la expedita búsqueda de la consecución de mecanismos transicionales que por supuesto, por su complejidad, requieren de altos desarrollos jurídicos y técnicos, el plebiscito sirvió como escenario de manifestación de los sectores que no se encontraban plenamente representados en la mesa y de catarsis política de demandas de sectores opositores a un proceso que sometió los acuerdos a plebiscito confiado de una aprobación mayoritaria de la que realmente carecía.

En ese contexto, el plebiscito colombiano, más que una víctima de lo que se ha acusado como “populismos de derecha” al haber ganado el “No”, es un ejemplo, en su resultado, de hábil movilización política reactiva de los promotores de la negativa a los contenidos originales del acuerdo, para proteger una institucionalidad que consideran legítima, y que se amenazaba susceptible a cambios súbitos decididos en escenarios suprainstitucionales distintos a los previstos en la Constitución para su reforma¹⁴.

Así bien, si se quiere analizar el “No” en sus justas proporciones, es necesario dejar de lado los juicios políticos apresurados, e independiente de las preferencias políticas, reconocer su impacto en el mejoramiento del acuerdo, pero sobre todo, su lección política y su lección institucional.

¹¹ REFERENDUMS cheapen our democracy - here' why. The newstatesman. Junio 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/06/referendums-cheapen-our-democracy-heres-why>

¹² COLOMBO, Céline. “Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis”. *British Journal of Political Science*. 1-20. 2016.

¹³ QVORTRUP, Matt, ed. *Nationalism, Referendums and Democracy: Voting on Ethnic Issues and Independence*. Routledge, 2016.

¹⁴ ESCOBAR García, Claudia. “La defensa judicial de la Constitución en el constitucionalismo colombiano. Balances y perspectivas después de dos décadas”. *Foro Revista de Derecho* 12. 127-180. 2017.

La lección institucional del “No” es que en las democracias modernas, incluso en los escenarios más deseables ante el conflicto como pueden ser los ceses bilaterales y las negociaciones, no es posible la implantación directa de un consenso, y que no puede venderse, como legítimo por sí mismo, el contenido de los acuerdos alcanzados por las partes por el solo hecho de ser producido en negociación, por oposición a la indeseable confrontación armada.

Esa lección es institucional porque justamente devela la paradoja natural del instrumento de refrendación democrática: El plebiscito según la Corte Constitucional colombiana, solo daba legitimidad democrática al proceso, pues en todo caso su legitimidad legal deviene del estudio de constitucionalidad de los contenidos y medios de implementación del acuerdo, y de su correcta incorporación al derecho nacional mediante un proceso legislativo¹⁵, pero es ese propio mecanismo democrático el que le revela al gobierno la carencia de participación democrática de los sectores más lejanos a su propia esquina política y el que termina por revelar, casi de sorpresa¹⁶, la deficiente aprobación y la agenda de inconformidades sociales, hasta el momento, no tenidas en cuenta.

Aunque ya varios analistas han encontrado como principales falencias de la campana del “Sí” su escasa pedagogía de los acuerdos o el alcance del voto castigo sobre otras políticas (ambientales, judiciales, internacionales) del gobierno del Presidente Santos reflejado en el Plebiscito por la Paz¹⁷, como también algunos excesos de la campana del “No” en el contenido de su mensaje frente a la realidad del contenido de lo acordado (ej. algunos analistas sostienen que los promotores inflaron las consecuencias de algunas de las normas del acuerdo, para presentarlas como excesivamente negativas); lo que es innegable, es que la semilla del fracaso plebiscitario está en el ostracismo institucional a los partidos de oposición como el *centro democrático* y otras fuerzas políticas, ausentes de la agenda de negociaciones y necesarias no solo para su aprobación sino para su implementación.

La lección política es que necesariamente los partidos de oposición están llamados a ser partícipes de los procesos de paz de los cuales tantas veces en otras latitudes¹⁸ se les ha separado¹⁹, y que la construcción tanto de los acuerdos de paz como de sus mecanismos de implementación, debe dejar de lado los mo-

¹⁵ CUELLAR, Jaime Bernal, “et al”. Reflexiones jurídicas sobre el proceso de paz. U. Externado de Colombia, 2017.

¹⁶ RESTREPO, Luis Alberto. “Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz”. Nueva Sociedad 266. 129-139. 2016.

¹⁷ RODRÍGUEZ, Gina Paola. “¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia”. Revista Política Latinoamericana 3. 2016.

¹⁸ YOUNG, John. The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process. Zed Books Ltd., 2012.

¹⁹ IKELEGBE, Augustine. “Exclusion and Peacebuilding in the Niger Delta of Nigeria: An Assessment of the Presidential Amnesty Programme”. Journal of Peacebuilding & Development 11.2. 25-36. 2016.

delos bipartidos de negociación “grupo armado organizado – Estado” para incluir directamente a la oposición de gobierno²⁰, que como se vio en el caso del “No” muchas veces, de manera muy eficaz, puede canalizar los múltiples reparos y disensos que tan complejos acuerdos suscitan, para efectivizar una respuesta democrática a los mismos y demandar de la institucionalidad ulteriores pero necesarias agendas modificatorias.

Parte de esta reflexión implica mencionar como, a boca de urna y tras saberse los resultados del “No”, se avizoraban y precedían terribles consecuencias para el país y su economía, estabilidad política y social²¹: nada de eso ocurrió, por el contrario, la irrupción del “No” en la escena y su aporte a los acuerdos permitieron hacerlos más completos, sin con ello anular las estructurales dificultades de su implementación, pero sí reivindicando las posturas de fuerzas políticas que se hicieron presente en la votación y que seguirán controlando, participando, verificando, opinando, por el momento, fuera de gobierno, de la implementación.

TEMAS PRINCIPALES DEL PRIMER ACUERDO Y ALCANCE DEL PLEBISCITO ANTE LA VICTORIA DEL NO

El primer acuerdo

Antes de abordar las propuestas de modificación presentadas por los movimientos sociales y partidos políticos a los acuerdos, cristalizadas en las modificaciones al mismo gracias a la puerta abierta para su enmienda mediante la victoria del “No”, es necesario, por definición del objeto de estudio y la naturaleza internacional (por ello, de naturaleza académica comparativa) de la presente publicación, presentar aquí una brevísima descripción de la estructura de los Acuerdos de La Habana y del alcance del plebiscito, instrumento legitimador elegido en su momento por el Gobierno de Santos.

La primera característica esencial resaltada por varios analistas es su larga duración y amplísima agenda, desarrollada a lo largo de 4 años oficiales de negociaciones, sin un cese bilateral al fuego, circunstancia particular que acompañó las negociaciones hasta su final con la firma de los mismos en Cartagena el 26 de septiembre de 2016.

La experiencia de procesos de paz en otros hemisferios indica que la agenda es de una amplitud enorme, más allá de las habituales negociaciones sobre de-

²⁰ HAKLAI, Oded. “Linking ideas and opportunities in contentious politics: The Israeli nonparliamentary opposition to the peace process”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36.04, 791-812. 2003.

²¹ MAGALLÓN, Carmen. “La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza”. *Cultura de Paz* 22.70, 4-10. 2016.

jación de armas y responsabilidad de los perpetradores²², para abordar 6 puntos que van más allá de la práctica habitual de la justicia transicional: esta particular característica ha tenido tanto promotores como detractores, en tanto permite involucrar múltiples fenómenos a la narrativa de la violencia en Colombia (tierras, drogas ilícitas), pero también pone en el escenario de la negociación asuntos y agendas de Estado que tienen ya, de manera estatutaria, otros escenarios constitucionales de decisión (justicia, participación política, política de desarrollo).

El primero de los puntos, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral* busca solventar los problemas de ordenamiento territorial y reparto de tierras tradicionalmente presentes en la economía colombiana, para reducir la sobre-concentración de los recursos productos agrícolas²³ en pocas manos y dotar a los campesinos de medios de producción y de tierras fértiles para superar la pobreza rural²⁴. El segundo de los puntos, *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*, se establecen puntos como la creación de movimientos políticos y su participación en los escenarios de decisión nacionales, las garantías de oposición y los controversiales derechos de los voceros de las FARC en el Congreso una vez constituidos en partido²⁵.

En tercer lugar, como punto clásico de los acuerdos entre Estados y grupos armados organizados, se establece el *Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP*²⁶, encaminado a establecer el calendario de procedimientos para los clásicos procesos dentro de las negociaciones de paz de desarme y dejación de armas e integrar a alrededor de 7.000 miembros de las FARC a la sociedad, los protocolos de desarme y su verificación internacional y las zonas de establecimiento de campamentos de los guerrilleros mientras culmina su proceso de reinserción. Este es a la actualidad, uno de los puntos más controvertidos por las complejidades de la verificación del proceso de entrega de armas y la carencia de certeza sobre las unidades y la magnitud del arsenal, el proceso actual en esta materia se encuentra retrasado más de 30 días en los plazos establecidos²⁷. A

²² DARBY, John, y Roger Mac Ginty. "Conclusion: peace processes, present and future." *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan UK, 256-274. 2003.

²³ GONZÁLEZ Muñoz, Carlos Andrés. "Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia". *Estudios Políticos* 46. 243-261. 2015.

²⁴ ACUERDOS DE PAZ, borrador conjunto sobre el punto 1 del acuerdo general: *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. Publicación: 6 de junio de 2014.

²⁵ SÁNCHEZ, Nelson y ESPINOZA, José. "La participación política de los ex miembros de las FARC: un camino espinoso, pero viable". *Razonpublica*. Com. 2016.

²⁶ ACUERDOS DE PAZ. borrador conjunto sobre el punto 3 del acuerdo general. *Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP*. Publicación: 24 de junio de 2016.

²⁷ DECLARACIÓN del jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia - dejación de armas. Naciones Unidas. Bogotá, 2 de marzo de 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-del-jefe-de-observadores-de-la-misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-dejaci%C3%B3n-de-armas>

esta materia la acompaña directamente ligada una cuarta sección sobre el *Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz*²⁸, como agenda para luchar contra las formas persistentes de violencia, criminalidad que le sobrevivan a las FARC y sus redes de apoyo.

En quinto lugar *Solución al problema de las drogas ilícitas*, más que la persistencia de la estrategia de persecución penal, se apuesta por esquemas de erradicación y sustitución de cultivos, como también la prevención del consumo. Para analistas en esta materia y reportes oficiales de Naciones Unidas, resulta desde ya peligroso el resurgir de los cultivos y la retoma del negocio de la droga por parte de estructuras criminales heredadas de los territorios y actividades de las FARC²⁹.

En materia de justicia y víctimas, el punto *acuerdo sobre las víctimas del conflicto* desarrolla de manera extensa el modelo de justicia transicional encaminado a la reparación de las víctimas y los objetivos de verdad, justicia, reparación y no repetición. En este apartado es donde se constituyen las bases jurídicas para el montaje de la Jurisdicción Especial de Paz –JEP–, que mediante el ejercicio de una Corte especial de Paz, se encargara de la responsabilidad de los perpetradores de los más graves crímenes durante el conflicto, esta sección es la que más críticas recibió de la sociedad civil en cuanto a sus estándares de juzgamiento y analizaremos posteriormente sus principales modificaciones motivadas por la participación de grupos sociales en el proceso post-plebiscito de ajuste de los acuerdos. Este Tribunal y otras instituciones que nacen con el acuerdo serán acompañados por un mecanismo bipartito de verificación y seguimiento para la implementación.

²⁸ ACUERDO sobre garantías de seguridad. Mesa de Conversaciones de La Habana. Borrador Junio 2016. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-sobre-garant%C3%ADas-de-seguridad>

²⁹ ESTUDIO de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015. UNDOC. 2016. (Fecha de Consulta: Abril de 2017). Disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>

El plebiscito y sus efectos como instrumento de legitimación democrática: Los efectos jurídicos del “No”

Los temas anteriormente acordados fueron sometidos al mecanismo de democracia directa contemplado por la Constitución colombiana de 1991 en su artículo 103 conocido como plebiscito, como un instrumento de legitimación de los acuerdos, proceso que con la victoria del “No” dio lugar a nuevos espacios de discusión para implementar modificaciones de los representantes de movimientos opositores como el centro democrático y el amplios sectores del partido conservador. En tanto la Corte en su sentencia C 379 de 2016 había indicado que el plebiscito debía de preguntar de manera clara (afirmativo vs. negativo) sobre la aprobación a una política del ejecutivo y no debía indagar por el contenido de derechos particulares como el derecho a la paz; la pregunta fue formulada en los siguientes términos: “¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?” (Artículo 1 decreto 1391 de 2016).

Ante la victoria del “No”, como inesperada, como aleccionadora y como reveladora de la necesidad de retornar a los ciudadano el control y la oportunidad discursiva de enmendar los acuerdos, vale la pena preguntarse sobre los efectos del plebiscito cuando la respuesta es negativa, es decir, contraria al deseo del Ejecutivo.

En la sentencia C 379 de 2016, la Corte establece el plebiscito como un instrumento que desarrolla el derecho-deber a la participación política³⁰, en los siguientes términos:

En cumplimiento del mandato del Constituyente de 1991, dispuesto en el artículo 152-d y el artículo 103 de la Constitución, el legislador expidió las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Conforme dichas leyes y las sentencias de constitucionalidad emitidas por esta Corporación, se identifican los siguientes elementos definitorios del plebiscito: (i) es un mecanismo de participación ciudadana

³⁰ Sentencia C 379 de 2016. Corte Constitucional. Colombia. 2016: Desde el punto de vista del ciudadano la participación democrática es un derecho-deber (Artículo 95-5, C.P.), “toda vez que le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores”. Esta comprensión se manifiesta tanto en la elección de representantes como en los mecanismos de participación ciudadana. Ahora bien, es importante anotar que la participación ciudadana como derecho-deber, debe darse conforme a los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular. Así pues, el poder constituyente debe expresar su soberanía por los medios establecidos para intervenir en la toma de decisiones colectivas. En un Estado constitucional y democrático el Pueblo “acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad”.

que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público³¹.

La Corte fue clara en reconocer dos niveles en la naturaleza del plebiscito: su función generadora de legitimidad política, pero el nacimiento de un mandato popular para el gobernante a través de la manifestación del pueblo, que no puede ser ignorada:

El plebiscito tiene la finalidad de que el Presidente de la República conozca la opinión de los ciudadanos respecto de una política pública adelantada por su Gobierno, para dotarla de legitimidad democrática. Al existir un pronunciamiento del Pueblo soberano, la decisión política queda respaldada por la voluntad de los ciudadanos. En pocas palabras, la finalidad del plebiscito es provocar un mandato político del Pueblo soberano, que se expresa directamente sobre una política que el Presidente tiene competencia, para definir el destino colectivo del Estado.

Así las cosas, la misma sentencia que facultaba al Presidente a someter el conjunto de los acuerdos a la legitimación popular, termina beneficiando a los promotores del “No” al demostrar que su resultado no es una mera manifestación política que puede ser descalificada como partidaria o de oposición, sino que reflejada en el mecanismo de participación popular, genera en el gobernante una serie de mandatos encaminados a evidenciar en su política la respuesta del pueblo, motivo por el cual el Presidente no solo estaba facultado, sino constitucionalmente obligado a atender las sugerencias del “No” y a reabrir la discusión con sus promotores para enmendar los acuerdos ante la negativa sustancial de los votantes a su estado actual:

Los efectos de la aprobación del Plebiscito están concentrados en (i) otorgar legitimidad democrática a la implementación del Acuerdo Final; (ii) conferir estabilidad temporal al mismo, en tanto el aval ciudadano es obligatorio para el Presidente, quien no puede negarse a cumplir con el deber de implementación sin antes hacer un nuevo llamado institucional a la voluntad popular; y (iii) prodigar hacia las

³¹ Sentencia C 379 de 2016. Colombia, Corte Constitucional.

partes involucradas garantías de cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo, precisamente debido a la legitimidad democrática que confiere la refrendación popular. Estas funciones del plebiscito especial, como es sencillo observar, son coincidentes con su naturaleza eminentemente política, no normativa.

Si bien en el escenario político nacional originalmente se vio la sentencia de la Corte constitucional como permisiva con las agendas del Ejecutivo, su *obiter dicta* fue particularmente relevante para demostrar que la refrendación era necesaria para crear un acuerdo verdaderamente legitimado o por lo menos más adecuado al real saber y entender de la población, en tanto, la sentencia describe que las funciones del plebiscito van más allá de la mera información y su resultado, esta vez a favor del “No” tiene efectos no solo jurídicos, sino sociales y sobre el futuro de cualquier acuerdo:

A pesar de las complejidades que el proceso de refrendación popular de los acuerdos de paz apareja, la jurisprudencia ha identificado las ventajas de la utilización de dichos mecanismos. Estas refieren a (i) el vínculo entre la legitimación democrática de los acuerdos y la sostenibilidad de los procesos de paz “por cuanto suministra una base de apoyo ciudadano que dificulta tentativas de desconocer lo acordado o de distorsionar los compromisos y esfuerzos de paz”; (ii) la refrendación ofrece garantías a los actores armados que deciden desmovilizarse, de que los acuerdos serán cumplidos, en tanto la decisión popular de ratificación refuerza los compromisos asumidos por la contraparte; (iii) la refrendación popular, en tanto supone la divulgación amplia de lo acordado, incide favorablemente en el fortalecimiento de la transparencia y la deliberación pública; (iv) la participación ciudadana en los acuerdos permite que los mismos no solo atiendan los intereses de los actores que intervinieron en su formulación, sino también “los valores compartidos por el conjunto de la sociedad y los intereses de grupos sociales específicos”. En términos de la sentencia C-784/14 y a partir de recopilación de doctrina sobre la materia “[e]l saber que lo pactado deberá ser aceptado no sólo por los adversarios que se sientan en la mesa sino por toda la ciudadanía, contribuye a que los acuerdos trasciendan los intereses inmediatos de las partes en contienda y más bien se elaboren teniendo en cuenta los valores constitucionales

*compartidos por la sociedad civil llamada a respaldar el resultado de las negociaciones*³².

La sentencia fue clara también en reconocer que el plebiscito versa sobre una política pública en desarrollo y, por lo tanto, su resultado debe reflejarse en las legislaciones venideras que desarrollen lo preguntado por el Ejecutivo, así bien, el “No” no solamente tuvo la oportunidad de presentar y discutir sus propuestas de modificación, sino que constitucionalmente está llamado a reflejarse en todos los desarrollos posteriores de los acuerdos:

La Corte encuentra que el plebiscito especial contenido en el PLE no puede ser jurídicamente considerado como un referendo, por una razón simple: lo que se está sometiendo a la consideración del Pueblo no es un articulado que se inserte autónoma y directamente en el orden jurídico, sino una política objeto de implementación normativa posterior. Evidentemente, los contenidos de la política pública a que corresponde el Acuerdo Final, en caso que llegasen a ser refrendados por el Pueblo, podrán tener un desarrollo normativo, puesto que la forma preferente en que se expresa el Estado Constitucional, en un marco democrático, es a través de normas jurídicas. Pero por esta razón, no puede llegarse a confundir la naturaleza del plebiscito con la del referendo, ni menos que aquel sea inconstitucional en razón a que podrá hipotéticamente implementarse a través de normas positivas, pues de ser así todos los plebiscitos serían referendos, en tanto las decisiones políticas sometidas a refrendación popular son todas susceptibles de implementación normativa posterior.

Principales propuestas de los movimientos sociales y políticos de oposición en la reforma y mejoramiento de los acuerdos de paz: Análisis temático

El fenómeno pos-plebiscito resulta particularmente singular en la experiencia colombiana de los mecanismos de participación ciudadana, en tanto, tras la victoria del “No” se produjo una dinámica política sin precedentes de reconocimiento a la oposición y de reivindicación de sus agendas políticas y propuestas normativas de cara a los acuerdos, cuando lo habitual, es que los plebiscitos sean una dinámica política controlada en sus opciones y efectos por el Ejecutivo³³.

³² *Ibíd.*

³³ ALTMAN, David. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”. *Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34. 2010.

El partido Centro Democrático se constituyó en nodo político de las opciones presentadas por el disenso, y construyó de manera hábil lo que se podría llamar “su propia agenda de reforma” a los acuerdos, para ser discutida con el Gobierno colombiano.

Esta experiencia es importante por varias razones, la primera, porque demuestra la capacidad de los partidos de oposición de capitalizar la victoria del plebiscito³⁴ para transformarla de un voto de opinión, a una propuesta político-normativa concreta. Igualmente, la “gerencia de la victoria” en el plebiscito por parte del “No”, al presentar propuestas sólidas y concretas de reforma, reafirma la teórica como práctica necesidad de incluir a los partidos de oposición en los procesos de negociación con grupos ilegales, como una garantía del éxito del proceso.

El conjunto de posturas y propuestas del “No” sobre el contenido de los acuerdos, fue presentado en un documento estratégico el 12 de octubre de 2016 por el Centro Democrático a los delegados del Gobierno Nacional, bajo un documento conocido como ‘Bases de un Acuerdo Nacional de Paz’, que estableció la agenda opositora del no y permitió cristalizar la mayoría de las propuestas de la oposición en los acuerdos reformados.

Esta estrategia de comunicaciones, pero también de respuesta post-plebiscitaria, es de resaltar en tanto el documento se convierte en una hoja de ruta que incluye tanto principios rectores como propuestas concretas, delimitando de manera efectiva los requerimientos de la oposición y permitiendo, tal y como ocurrió, que la modificación de los acuerdos fuera exitosa, demostrando que la intención del “No” nunca fue torpedear el proceso, sino en efecto, producir un impacto normativo-político sobre los contenidos de los acuerdos.

Al principio del documento se pueden evidenciar, si se quiere, los principios coyunturales y programáticos que inspiraron no solo la postura de los representantes de los movimientos que apoyaron el “No”, sino los principios rectores de sus propuestas para cada uno de los puntos del acuerdo:

- 1. El resultado del plebiscito es un apoyo unánime de los votantes a la paz y la manifestación de rechazo, preocupación o inquietud de la mayoría de los electores al contenido del acuerdo entre el Gobierno y las FARC.*
- 2. El mandato de los ciudadanos al Presidente es el de no implementar el acuerdo que suscribió, pero hacer uso de las facultades que tiene, las cuales se conservan intactas, para renegociar lo acordado.*

³⁴ ALTMAN, David. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. Política y gobierno 12.2:203-232. 2005.

3. *El nuevo preámbulo del acuerdo debe recoger el resultado del plebiscito y el mandato al Presidente así como el mensaje claro de los ciudadanos a las FARC.*
4. *El acuerdo al que se llegue debe estar rodeado de garantías de seguridad jurídica y política.*
5. *Esas garantías de seguridad jurídica y política deben ser el fruto del acuerdo nacional, el cual permitirá que lo acordado entre el Gobierno y las FARC goce del respaldo mayoritario de los colombianos.*
6. *No consagrar la justicia prospectiva.*
7. *Todo el acuerdo no puede firmarse como un acuerdo especial.*
8. *Debe acordarse qué es un acuerdo especial y qué no lo es para efecto de la suscripción de lo que finalmente se convenga³⁵.*

De los principios rectores se destaca la exigencia de la validación del mandato popular producto del plebiscito, quitando el velo de que el instrumento solo constituye una consulta, y por el contrario, reforzando el dictamen de la sentencia de la Corte Constitucional que le otorga efectos. También, el documento, incluye en su acuerdo programático impedir la “fuga” del contenido de los acuerdos a otro instrumento que no requiera legitimación popular, como por ejemplo, su inclusión en un “acuerdo especial” en los términos del derecho internacional humanitario³⁶, instrumento que según los convenios de Ginebra sirve para pactar reglas sobre la aplicación de los principios de distinción, proporcionalidad y humanidad entre el Estado y grupos armados organizados, pero no para una reforma estructural del Estado como lo son los acuerdos negociados³⁷.

Del documento plataforma para la modificación de los acuerdos, que permitió las reuniones de alto nivel entre los representantes del “No” con el Gobierno Nacional, diferentes medios y fuentes de análisis como periódicos³⁸, revistas políticas³⁹

³⁵ BASES DE un Acuerdo Nacional de Paz. Partido Centro Democrático. Octubre.2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>

³⁶ ROBERTS, Anthea. “Lawmaking by nonstate actors: Engaging armed groups in the creation of international humanitarian law”. *Yale International Law Journal*. 37:107. 2012.

³⁷ RYNGAERT, Cedric. “Enhancing and enforcing compliance with international humanitarian law by non-state armed groups: an inquiry into some mechanisms”. *Journal of Conflict and Security Law* 16.3 443-472. 2011.

³⁸ PROCESO DE PAZ. ¿Qué cambió en el nuevo acuerdo de paz? *Diario El País*. Noviembre de 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-cambio-en-el-nuevo-acuerdo-de-paz.html>

³⁹ Uno de los estudios más detallados es el presentado por el portal La Silla Vacía (LAS PROPUESTAS del No comparadas y desmenuzadas, la Silla Vacía. Octubre 2016. (Fecha de Consulta: abril de 2017). Disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>) que clasifica las propuestas según su proponente, su impacto en las negociaciones y la dificultad de implementarlas. La lista presentada por este portal se comparó con la lista de propuestas extraíbles del documento “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz”, para elaborar las tablas del presente documento.

y *think tanks*⁴⁰, han extraído alrededor de 80 propuestas (tanto del documento del Centro Democrático como de propuestas del expresidente Andrés Pastrana y el Partido Conservador), de las cuales el 90% fueron incluidas en el Nuevo Acuerdo firmado en el teatro Colón. De una relectura del documento “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz”, y la comparación con las conclusiones sobre el mismo de diversas fuentes, hemos construido una clasificación temática de las propuestas de los promotores del “No”, que permita identificar el alcance de la reforma.

Esta revisión se presenta en el anexo 1 al final del presente texto, mediante una tabla analítica⁴¹ en la que se condensan las más de 80 propuestas encontradas en los documentos y reportes de prensa, a 47 propuestas principales que tuvieron eco efectivo en el acuerdo, bien sea por su inclusión en nuevos apartados (adiciones o enmiendas) del “Nuevo Acuerdo de Paz”, o propuestas que fueron presentadas y luego modificadas en las reuniones entre voceros del “No” y el Gobierno, como ocurrió con la mayoría de propuestas de la Jurisdicción Especial de Paz.

La revisión temática que se puede constatar en el anexo 1 correspondiente a la tabla de re-categorización de las propuestas del “NO”, su aglomeración en categorías temáticas, la conjunción de las propuestas parecidas y/o concomitantes y la identificación de las propuestas que fueron implementadas en el “Nuevo acuerdo” anteriormente realizada, nos permite analizar el verdadero impacto conceptual del movimiento del “No” en los temas del acuerdo, y observar porcentualmente en qué proporciones la actividad propositiva del “No” adicionó/modificó el Acuerdo:

⁴⁰ CAMBIOS en el Acuerdo de Paz. Centro de Memoria Histórica. Publicado 15 Nov. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz>

⁴¹ Ver: Anexo al final del texto: Tabla 1: Elaborada por los autores en análisis y comparación de los documentos “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz” Centro Democrático, “Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas” La Silla Vacía. 15 de octubre de 2016 y “Los cambios en el Acuerdo de Paz”, Centro de Memoria Histórica.

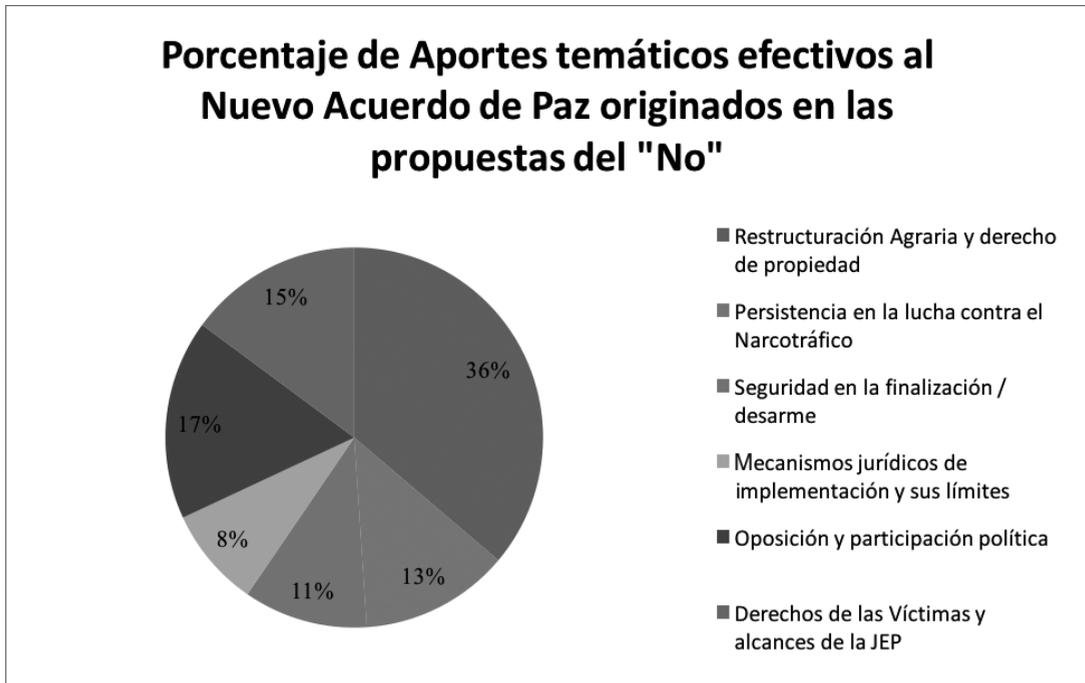


Figura 1: Elaborada por los autores.

Si se analizan las cifras anteriores, se puede afirmar que el mayor porcentaje de la reforma suscitada por el “No”, el 64%, más que pretender reformas o reparos a la existencia del acuerdo, pretende la modulación de sus efectos sobre ciudadanos como víctimas del conflicto y del narcotráfico, campesinos, propietarios, poseedores de buena fe y agroindustriales. En tanto ese 64% solo pretende la modulación de los efectos de las propuestas de los acuerdos como la reforma rural, y en ninguna medida desnaturalizar, bloquear o impedir el acuerdo o alguna de sus partes; debe descartarse, por lo menos en gran medida, la falsa premisa que se ha manejado en algunos sectores sobre la intención del “No” de torpedear la existencia misma del acuerdo.

En segundo lugar, el mayor rubro individual corresponde a las garantías de la oposición política, más allá de impedir la participación de las FARC en política, estas reformas están encaminadas a la protección de los derechos políticos de los demás movimientos sociales.

En la implementación del acuerdo, las reformas y aportes del “No” no pueden considerarse como “torpedeadoras” o “bloqueadoras” de los acuerdos, solo el 8% de ellas están encaminadas en ese rubro temático y tienen como principal intención la preservación de competencias de entidades ya creadas, el mantenimiento de la descentralización territorial y garantizar que los acuerdos surtan un proceso legislativo adecuado, contrario a la posibilidad de acelerar su legalidad mediante la figura del acuerdo especial anexo a la constitución. A su vez, el 11%,

un porcentaje mayor está encaminado a medidas de preservación de la seguridad en el contexto del desarme. (propuestas 24 a 28 de la tabla 1).

Nuevos alcances de la jurisdicción especial de paz y retos actuales de implementación del proceso

Finalmente, el fenómeno de la postura del “No” sobre la Jurisdicción Especial de Paz –JEP– (compuesta por el tribunal de la jurisdicción especial, la comisión de la verdad y la unidad de búsqueda de desaparecido), aprobada a nivel legislativo el pasado marzo⁴², es de resaltar, en tanto demuestra la flexibilidad de los proponentes del “No”, cuya posición actual era la inexistencia de esta jurisdicción, pero mediante las reuniones con el Gobierno y la delegación del mismo en la mesa, reformularon sus propuestas a modificaciones que se han hecho efectivas en el nuevo texto.

En vez de eliminarse la jurisdicción, la cual ha sido actualmente aprobada, el “No” logró modificaciones sustantivas que representan las preocupaciones de gran parte de la sociedad civil: si bien en los debates no se elimina la participación política de los perpetradores de graves crímenes, se buscó establecer escenarios de verificación para los mismos (aval del tribunal)⁴³ y la limitación de las capacidades de investigación de la JEP a terceros ciudadanos con conexiones indirectas al conflicto (que pudieran constituir fenómenos como financiación indirecta).

También, en el Congreso, los voceros del “No” lograron modificaciones sustanciales como establecer que la responsabilidad de mando se logre probar solo mediante el control efectivo, no solo por virtud del cargo/rango y reglas más estrictas en materia probatoria para vincular a civiles⁴⁴.

Artículo transitorio 16°. Competencia sobre terceros. Las personas que sin formar parte de las organizaciones o grupos armados, hubieren contribuido de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto, podrán acogerse a la JEP y recibir el tratamiento especial que las normas determinen, siempre que cumplan con las condiciones establecidas de contribución a

⁴² APROBADA LA JEP, el debate sigue. Marzo 2017. Redacción Política y Judicial. El Espectador 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/paz/aprobada-la-jep-el-debate-sigue-articulo-684540>

⁴³ DOCE PUNTOS CLAVES que le cambiaron a la JEP en el Congreso. Semana. Marzo 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-especial-de-paz-para-las-farc-y-militares-como-quedo-y-que-cambio/518469>

⁴⁴ ACTO LEGISLATIVO. Jurisdicción Especial de Paz. Presidencia de Colombia. 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

la verdad, reparación y no repetición. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, respecto de la comparecencia de aquellos terceros que hubieran tenido una participación activa o determinante en la comisión de los siguientes delitos: el genocidio, delitos de lesa humanidad, los graves crímenes de guerra -esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática-, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. Se entiende por participación determinante para estos efectos aquella acción eficaz y decisiva en la realización de los delitos enunciados. En el ejercicio de esas competencias, las mencionadas Sala y Sección no podrán fundamentar su solicitud y decisión exclusivamente en los informes recibidos por la JEP, sino que deberán corroborarlos a través de otros medios de pruebas.

En la protección de la unidad normativa nacional, se consolida el rol preferente del código penal colombiano, apoyado por instrumentos internacionales pero no solo estos como elemento normativo aplicable:

La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio, de favorabilidad.

La implementación de los acuerdos es un fenómeno multidimensional, cambiante y de varias etapas, entre ellas, la más esencial de todas, un plazo de 180 días desde la firma (de la versión del Nuevo Acuerdo en el teatro Colón) para la entrega total del armamento.

Hasta el momento se han evidenciado principalmente dos tipos de retos: en materia de seguridad ciudadana y en materia de derecho internacional:

El incremento documentado por Naciones Unidas en los cultivos ilícitos y la reciente emergencia de manifestaciones de violencia paramilitar en los espacios abandonados por las FARC, demuestran que no solo basta con la concentración, desarme y desmovilización de los mismos, sino que la guerra contra las

drogas debe mantenerse y sostenerse en todo el territorio nacional: la falacia de “desmovilización = fin del narcotráfico” es inocente y peligrosa.

La Jurisdicción Especial para la Paz, finalmente, recibió modificaciones sustanciales que extendieron su competencia sobre los guerrilleros, sus crímenes y las sanciones, pero los esquemas de priorización establecidos en el contexto de la justicia transicional, aún no implementados, lo que no permite un análisis más detallado, deben ajustarse no solo al derecho internacional humanitario convencional, sino a los estándares del Estatuto de Roma, so pena de la peligrosa impunidad de los perpetradores de los más graves crímenes y la necesidad de intervención internacional, a la luz de las indagaciones preliminares que la CPI ya tiene en curso:

Informe sobre las actividades de examen preliminar (2016)

Situación en Colombia. 14 de noviembre de 2016

II. SITUACIONES EN LA FASE 3 (ADMISIBILIDAD) COLOMBIA

Historia del procedimiento

231. La situación en Colombia ha estado en examen preliminar desde junio de 2004.

La Fiscalía ha recibido 181 comunicaciones con arreglo al artículo 15 del Estatuto de Roma en relación con la situación en Colombia.

232. En noviembre de 2012 la Fiscalía publicó un Reporte Intermedio sobre la situación en Colombia que resumía las constataciones de la Fiscalía en materia de competencia y admisibilidad. El Reporte identificó las áreas clave de seguimiento continuo que requerían un esfuerzo mayor para abordar una actividad judicial insuficiente: i) los procedimientos relativos a asesinatos y desapariciones forzadas, comúnmente conocidos como casos de “falsos positivos”; ii) los procedimientos relativos a los desplazamientos forzosos; iii) los procedimientos relativos a los delitos sexuales; y iv) los procedimientos nacionales relativos a la promoción y expansión de los grupos paramilitares. El Reporte también identificó como áreas adicionales de atención, v) los desarrollos legislativos que podían tener impacto sobre los procesos nacionales, incluyendo el Marco Jurídico para la Paz y otros, así como también los aspectos jurisdiccionales relacionados con el surgimiento de las “bandas criminales emergentes”.

Cuestiones jurisdiccionales preliminares

233. Colombia depositó su instrumento de ratificación del Estatuto de Roma en 5 de agosto de 2002. Por consiguiente, la CPI tiene competencia respecto de los crímenes del Estatuto de Roma cometidos en territorio de Colombia o por sus nacionales a partir de

1° de noviembre de 2002. No obstante, la Corte sólo puede ejercer su competencia sobre crímenes de guerra cometidos desde 1° de noviembre de 2009, de conformidad con la declaración formulada por Colombia con arreglo al artículo 124 del Estatuto de Roma⁴⁵.

CONCLUSIONES

La experiencia del plebiscito detallada en este artículo resalta la necesidad de involucrar al grueso de la sociedad en los procesos de paz, en tanto la victoria del “No” demuestra, primero, la imposibilidad de imponer un consenso sobre los acuerdos, sino además, las virtudes producidas por la llegada de las propuestas de distintos sectores críticos de la sociedad frente al acuerdo, que más allá de los miedos sobre el bloqueo o sabotaje del mismo, demostraron lograr una contribución sustancial a un mejor y nuevo acuerdo.

En el análisis del proceso plebiscitario realizado en el presente artículo, se constató el aporte final de las propuestas de los promotores del No al acuerdo de paz en Colombia, que finalmente produjeron una nueva y mejorada versión del mismo, modificado justamente a través de la inclusión de las propuestas de sectores de oposición que no participaron directamente de las negociaciones pero, a través de los efectos jurídicos del plebiscito, lograron tener una participación directa en el texto.

Mediante la constatación realizada a través del análisis de las propuestas y su impacto en las temáticas del acuerdo de paz, en el presente documento se debatió la idea actualmente popular de que los plebiscitos (por experiencias recientes como el Brexit), producen resultados contramayoritarios, desinformantes y destructivos en las democracias liberales, ideas apalancadas en incomprobables premisas de la ignorancia del votante. Por el contrario, el proceso plebiscitario en Colombia sirve como ejemplo de coordinación de oposición, organización de la agenda crítica de los ciudadanos, y de un efecto positivo en las políticas de gobierno.

La victoria del “No” en el plebiscito por la Paz demostró que a pesar de que el mensaje inicial de tal resultado pudiera ser leído como “un amplio sector social rechaza la paz”, su verdadero trasfondo fue ser una agenda nacional de oposición para proteger elementos sensibles del orden público y político sin querer rechazar o torpedear la paz de pleno, y aglomerar un conjunto de propuestas moduladoras de los procedimientos incluidos en distintas partes del acuerdo de paz sometido a plebiscito, que serían aceptados por los opositores solo tras

⁴⁵ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Report 14 november 2016. Report on Preliminary Examination Activities. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=161114-otp-rep-PE>

modificaciones protectoras de la institucionalidad, que encontraron su forma de llegar al acuerdo mediante la apertura política que el resultado plebiscitario le brindó al proceso, al disponer al Ejecutivo a recibir las propuesta de distintos sectores sociales, que como se vio en los gráficos analíticos, fueron efectivamente incorporadas al nuevo y mejorado acuerdo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTO LEGISLATIVO. Jurisdicción Especial de Paz. Presidencia de Colombia. 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- ACUERDO General para la terminación del conflicto. Mesa de Negociaciones de La Habana. Agosto. 2012. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/acuerdo-general-proceso-paz.html>
- Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP. Publicación: 24 de junio de 2016.
- ACUERDO sobre garantías de seguridad. Mesa de Conversaciones de La Habana. Borrador junio 2016. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/acuerdo-sobre-garant%C3%ADas-de-seguridad>
- ACUERDOS DE PAZ, borrador conjunto sobre el punto 1 del acuerdo general: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral Publicación: 6 de junio de 2014.
- ACUERDOS DE PAZ. borrador conjunto sobre el punto 3 del acuerdo general.
- ALTMAN, David. "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". *Política y gobierno* 12.2:203-232. 2005.
- ALTMAN, David. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". *Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34. 2010.
- APROBADA LA JEP, el debate sigue. Marzo 2017. Redacción Política y Judicial. *El Espectador* 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/paz/aprobada-la-jep-el-debate-sigue-articulo-684540>
- BASES DE un Acuerdo Nacional de Paz. Partido Centro Democrático. Octubre. 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>
- BENNETT, Andrew y COLIN Elman. "Case study methods in the international relations subfield". *Comparative Political Studies* 40.2, 170-195. 2007.

- BLAIN, Neil, ed. *Scotland's Referendum and the Media: National and International Perspectives*. Edinburgh University Press, 2016.
- CAMBIOS en el Acuerdo de Paz. Centro de Memoria Histórica. Publicado 15 Nov. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz>
- COLOMBIAN peace process in review. *The Bogota Post*. Diciembre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://thebogotapost.com/2016/12/01/2016-colombian-peace-process-review/>
- COLOMBO, Céline. "Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis". *British Journal of Political Science*. 1-20. 2016.
- COMUNICADO Conjunto # 93. Mesa de Conversaciones. La Habana, Cuba, 24 de agosto de 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-93-la-habana-cuba-24-de-agosto-de-2016>
- COMUNICADO CONJUNTO. Acuerdo Final, plebiscito y cese al fuego. La Habana, Cuba, 7 de octubre de 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/comunicado-conjunto-reunion-habana-despues-del-plebiscito.aspx>
- CUELLAR, Jaime Bernal, "et al". *Reflexiones jurídicas sobre el proceso de paz*. U. Externado de Colombia, 2017.
- DARBY, John, y Roger Mac Ginty. "Conclusion: peace processes, present and future." *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan UK, 256-274. 2003.
- DECLARACIÓN del jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia - dejación de armas. Naciones Unidas. Bogotá, 2 de marzo de 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://colombia.unmissions.org/declaraci%C3%B3n-del-jefe-de-observadores-de-la-misi%C3%B3n-de-la-onu-en-colombia-dejaci%C3%B3n-de-armas>
- DECLARACIÓN POLÍTICA de la X Conferencia Nacional Guerrillera – Comandante Manuel Marulanda Vélez.
- DOCE PUNTOS CLAVES que le cambiaron a la JEP en el Congreso. *Semana* marzo 2017. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/justicia-especial-de-paz-para-las-farc-y-militares-como-queda-y-que-cambio/518469>

- ESTUDIO de cultivos de coca en Colombia registra importante incremento al pasar de 69.000 hectáreas en 2014 a 96.000 en 2015. UNDOC. 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/Julio/informe-cultivos-de-ilicitos.html>
- ESCOBAR García, Claudia. “La defensa judicial de la Constitución en el constitucionalismo colombiano. Balances y perspectivas después de dos décadas.” *Foro Revista de Derecho* 12: 127-180. 2017.
- GONZÁLEZ Muñoz, Carlos Andrés. “Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia”. *Estudios Políticos* 46. 243-261. 2015.
- HAKLAI, Oded. “Linking ideas and opportunities in contentious politics: The Israeli nonparliamentary opposition to the peace process”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36.04, 791-812. 2003.
- IKELEGBE, Augustine. “Exclusion and Peacebuilding in the Niger Delta of Nigeria: An Assessment of the Presidential Amnesty Programme”. *Journal of Peacebuilding & Development* 11.2. 25-36. 2016.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Report: 14 november 2016 Report on Preliminary Examination Activities. 2016 (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=161114-otp-rep-PE>
- KEW, Darren. “Civil society and peace negotiations: Confronting exclusion”. *International Negotiation* 13.1, 11-36. 2008.
- LAS PROPUESTAS del No comparadas y desmenuzadas, la Silla Vacía. Octubre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>)
- MAGALLÓN, Carmen. “La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza”. *Cultura de Paz* 22.70, 4-10. 2016.
- NIÑO, Catalina. “Cerca de un acuerdo...¿ cerca de la paz?: El laberinto de las negociaciones en Colombia”. *Nueva sociedad* 257.4-14. 2015.
- PROCESO DE PAZ. ¿Qué cambió en el nuevo acuerdo de paz? *Diario El País*. Noviembre de 2016. (Fecha de consulta: Abril de 2017). Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/que-cambio-en-el-nuevo-acuerdo-de-paz.html>
- PROCESO de Paz. Estos son los frentes donde podría haber disidencias de las Farc. *Diario El País*. Julio 10, 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017).

Disponible en <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/estos-son-los-frentes-donde-podria-haber-disidencias-de-las-farc.html>

QVORTRUP, Matt, ed. *Nationalism, Referendums and Democracy: Voting on Ethnic Issues and Independence*. Routledge, 2016.

REFERENDUMS cheapen our democracy - here' why. *The newstatesman*. Junio 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/06/referendums-cheapen-our-democracy-heres-why>

RESTREPO, Luis Alberto. "Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz". *Nueva Sociedad* 266. 129-139. 2016.

ROBERTS, Anthea. "Lawmaking by nonstate actors: Engaging armed groups in the creation of international humanitarian law". *Yale International Law Journal*. 37:107. 2012.

RODRÍGUEZ, Gina Paola. "¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia". *Revista Política Latinoamericana* 3. 2016.

RYNGAERT, Cedric, "Enhancing and enforcing compliance with international humanitarian law by non-state armed groups: an inquiry into some mechanisms". *Journal of Conflict and Security Law* 16.3 443-472. 2011.

SÁNCHEZ, Nelson y ESPINOZA, José. "La participación política de los ex miembros de las FARC: un camino espinoso, pero viable. *Razonpublica*. Com. 2016

Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP. Viernes, 23 septiembre 2016. (Fecha de consulta: abril de 2017). Disponible en <http://www.farc-ep.co/comunicado/declaracion-politica-de-la-x-conferencia-nacional-guerrillera-comandante-manuel-marulanda-velez.html>

Sentencia C 379 de 2016. Colombia, Corte Constitucional.

YOUNG, John. *The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process*. Zed Books Ltd., 2012.

ANEXO
Tabla 1

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
1	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No excluir a los empresarios y a la agroindustria de invertir en el sector rural
2	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Respetar los derechos adquiridos, la titulación y la propiedad privada
3	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Seleccionar a los beneficiarios de tierras de forma equitativa y no solo mediante elección de las FARC
4	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No limitar los usos agrícolas y comerciales de la tierra
5	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	No hacer diferenciaciones prestacionales entre campesinos dentro y fuera de las Zonas de Reserva
6	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Respetar la descentralización y la autonomía regional y local, dentro del marco de la Constitución y de la ley. Los Planes Nacionales y demás instancias, como regla general, se deben incorporar a la institucionalidad vigente a nivel centro y descentralizado
7	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	La propiedad de las tierras baldías ocupadas de buena fe dentro de los tiempos que prescribe la ley será respetada y formalizada
8	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Participación en los procesos de decisión y priorización debe respetar tanto los mecanismos de democracia directa como los resultados de la democracia representativa
9	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Actualización catastral debe buscar mejorar la recaudación pero no implicar incrementos en el impuesto

- Elaborada por los autores en análisis y comparación de los documentos “Bases de un Acuerdo Nacional de Paz” Centro Democrático, “Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas” La Silla Vacía. 15 de octubre de 2016” y Los cambios en el Acuerdo de Paz” Centro de Memoria Histórica. Todos citados anteriormente.

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
10	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Los procesos de actualización catastral respetarán la propiedad legítima de la tierra y sus usos productivos actuales. Las instituciones gubernamentales serán las únicas autorizadas para desarrollar dichos procesos
11	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	La participación de las comunidades debe respetar la capacidad propositiva de los candidatos a las gobernaciones y Alcaldías y preservar el voto programático, que representa la oferta de quien aspira a ser elegido y la posibilidad de los electores a exigir lo ofrecido
12	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Ser verdaderamente integral desde el punto de vista productivo. Históricamente, las reformas centradas exclusivamente en la redistribución de la tierra no han logrado disminuir la pobreza rural (incluir infraestructura, servicios, y no solo repartición)
13	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El Gobierno caracterizará con precisión el concepto de baldío de la Nación y los procesos de su conversión a propiedad privada a partir de la ocupación de buena fe
14	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	“El Estado deberá precisar las competencias, el alcance e instancias procesales para la aplicación de la extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función ecológica y de la expropiación administrativa por motivos de interés social o utilidad pública”
15	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El Gobierno debe revisar las distorsiones de la Ley 1448 de 2011 en su componente de restitución de tierras, entre ellas la figura de los “compradores de buena fe no exentos de culpa”
16	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	El reconocimiento de que los recursos provenientes de la “economía de guerra de propiedad de esa organización”, incluida la tierra despojada, se deben poner al servicio de la reparación de las víctimas, debe quedar explícito en el acuerdo
17	Reestructuración Agraria y derecho de propiedad	Consideramos que la adjudicación de las tierras del fondo de tierras mediante la cual la reforma agraria se haría efectiva debe estar condicionada a que los adjudicatarios no tengan cultivos ilícitos o de uso ilícito y se comprometan a no usar la tierra entregada para cultivos de uso ilícito so pena de perder la propiedad
18	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Debe mantenerse con toda claridad el enfoque integral y equilibrado en la lucha contra el problema mundial de la droga, en lugar de adoptar una nueva visión basada en el tratamiento distinto y diferenciado (persistir en la persecución penal)
19	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Es necesario que se precise en el Acuerdo que las FARC se comprometen de manera explícita a entregar toda la información de sus zonas de cultivo

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
20	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	No renunciar a la acción penal contra los cocaleros
21	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Debe precisarse el narcotráfico como delito autónomo no amniable. La cooperación efectiva con las autoridades en los términos de brindar información efectiva, permitirá la identificación de atenuantes de penas o mecanismos de sanción efectiva con alternativas
22	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Es importante hacer explícito el derecho que le asiste al Estado para emplear por razones de seguridad nacional, la aspersión aérea. En este punto se debe considerar la propuesta del Fiscal General de la Nación de reanudar de manera inmediata la aspersión aérea con glifosato
23	Persistencia en la lucha contra el Narcotráfico	Ejercicios de reparación en el ámbito de la satisfacción (disculpas públicas) por parte de las FARC en el contexto de los crímenes cometidos alrededor del narcotráfico
24	Seguridad en la finalización / desarme	Es importante revisar detalladamente el papel de ECOMUN. Esta organización de economía social y solidaria con cobertura nacional para la afiliación de los miembros de las FARC, no precisa su alcance y objeto social. Es vital que esta entidad no sustituya el papel que hoy juegan ciertas entidades del Estado, especialmente para temas de desmovilización y reinserción
25	Seguridad en la finalización / desarme	La Unidad Especial de Investigación, ya creada, no debe circunscribir su objeto de acción únicamente a las denominadas organizaciones herederas del paramilitarismo. Debería incluirse todo grupo generador de violencia, dentro de los cuales están los disidentes de las Farc, el ELN, entre otros
26	Seguridad en la finalización / desarme	No debe permitirse que las FARC a través de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad puedan revisar los antecedentes de los servidores públicos
27	Seguridad en la finalización / desarme	En el punto 3.4.7.3.3 se abre la posibilidad de un ingreso inmediato de personal de confianza de las FARC para integrar un Cuerpo de Seguridad y Protección con enlace directo y coordinación con la Policía Nacional. La incorporación de cualquier persona debe pasar por la autorización de la Policía Nacional, previa valoración psicológica y profesional
28	Seguridad en la finalización / desarme	En el punto 3.4.3 se estaría creando una nueva conducta punible relacionada con la amenaza a la implementación de los Acuerdos de La Habana. Esta ambigüedad es peligrosa, además de estar asociada con una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad donde las FARC tendrán asiento permanente al lado de los cuerpos de seguridad del Estado

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
29	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Se aprecia un interés marcado de incluir los Acuerdos de La Habana en la Constitución Nacional bajo la figura de Bloque de Constitucionalidad. Mediante un Gran Acuerdo Nacional se dará pleno consenso a los Acuerdos para su debida implementación y cumplimiento, pero no convertirlos en una Constitución paralela
30	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Debe precisarse en los Acuerdos que la implementación se dará principalmente dentro de la arquitectura institucional existente y que cualquier desarrollo institucional nuevo tendrá en consideración la eliminación de duplicidades bajo los principios de eficiencia administrativa
31	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	Bajo ningún concepto se permitirá la afectación de las facultades de las entidades descentralizadas. Por tal razón, debe revisarse de manera exhaustiva aquellas disposiciones que menoscaban la descentralización
32	Mecanismos jurídicos de implementación y sus límites	La implementación de los Acuerdos no debe basarse en un proceso de aprobación legislativa que sustituye el contemplado en la Constitución y la ley
33	Oposición y Participación política	Este acuerdo condiciona la aplicación de un Estatuto de la Oposición a la firma de un Acuerdo con las FARC. Esta concesión da una señal errada de la democracia colombiana y gradúa a las FARC de legítimo opositor del Gobierno. Es necesario corregir esa redacción para que impere que el Estatuto de la Oposición debe ser una prioridad nacional, donde todas las fuerzas políticas participarán en igualdad de condiciones
34	Oposición y Participación política	El acuerdo contempla garantías para la movilización y la protesta y estas deben precisar que se trata de la protesta social y política pacífica con fines de expresión ciudadana
35	Oposición y Participación política	Se quiere desligar la obtención y conservación de personería jurídica con la obtención de un umbral en las elecciones de Congreso, abriendo el espacio para el fortalecimiento de las microempresas electorales que tanto daño hicieron al país
36	Oposición y Participación política	La participación de todos los Partidos Políticos en las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz debe ser el criterio general
37	Oposición y Participación política	Las curules especiales que se otorgarán por 8 años a las FARC en el Senado y la Cámara de Representantes, no podrán ser ocupadas por personas que hayan sido condenadas por delitos de Lesa Humanidad o delitos graves
38	Oposición y Participación política	El partido político de Farc no debe tener beneficios excesivos, sino contar con los mismos recursos y herramientas de los demás partidos y movimientos políticos registrados en el país. Además, debe aplicársele las mismas normas relativas al funcionamiento y financiación que rigen las demás colectividades

	LÍNEA TEMÁTICA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN O ENMIENDA (Extractos y resúmenes) (Se priorizan en esta tabla las propuestas aceptadas o que sufrieron modificaciones durante los encuentros entre voceros del “No” y el “Gobierno Nacional”)
39	Oposición y Participación política	Las 3 vocerías transitorias que tengan las FARC en Senado y Cámara u otras corporaciones, para la discusión de normas relacionadas con la implementación de los Acuerdos, no podrá estar en cabeza de personas condenadas por Delitos de Lesa Humanidad o delitos graves, con la excepción de delitos políticos o culposos
40	Oposición y Participación política	La Reforma al Sistema Electoral debe recaer en el Congreso de la República con el apoyo técnico del Consejo Nacional Electoral, la Academia y Organismos Internacionales Especializados. Cualquier Comisión de Expertos que se cree con ese fin debe ser constituida por el Congreso de la República
41	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	Farc debe liberar la totalidad de los secuestrados en su poder
42	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: eliminar la denominada jurisdicción especial para la paz, para ser reemplazada por un sistema de justicia transicional al interior de la jurisdicción ordinaria de la justicia nacional
43	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: Hacer que la justicia transicional sea optativa para militares y terceros
44	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: La responsabilidad de los jefes de las Farc-Ep por los actos de sus subordinados, según la cadena de mando, deberá fundarse en el control de la voluntad por virtud de la doctrina de la autoría mediata en los aparatos organizados de poder
45	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: Las Cortes de Paz no podrán desconocer el carácter de cosa juzgada de las decisiones anteriores de la jurisdicción ordinaria
46	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	Farc deben informar el listado de bienes que poseen con toda la información que permita individualizarlos e identificarlos, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo, tal como lo solicitó el Fiscal General. Dichos bienes serán utilizados para la reparación económica de sus víctimas
47	Derechos de las Víctimas y alcances de la JEP	PROPUESTA NO IMPLEMENTADA. SE FUE MODIFICANDO A LO LARGO DE LAS REUNIONES ENTRE VOCEROS DEL NO Y EL GOBIERNO: La Composición de la Comisión de la Verdad debe incluir la participación nominadora de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para darle un alcance amplio y no solo la facultad nominadora indirecta concertada entre las FARC y el Gobierno