

Caracterización de la participación ciudadana en consultas populares vinculadas a los procesos de paz en Guatemala y Colombia

Characterization of citizen participation in popular consultations linked to the peace processes in Guatemala and Colombia

Caracterização da participação cidadã nas consultas populares vinculadas aos processos de paz na Guatemala e na Colômbia

Maria Carolina Restrepo Gómez

El Colegio de Tlaxcala A.C., México

mariarestrepog@coltlax.edu.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-5576-5209>

Luis Ochoa Bilbao

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

luis.chocha@correo.buap.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-1164-1036>

Recepción: 09 Octubre 2024

Aprobación: 23 Abril 2025



Acceso abierto diamante

Resumen

Esta investigación analiza la configuración de los resultados de las consultas populares llevadas a cabo en el marco de la refrendación de acuerdos de paz en Guatemala en 1999 y en Colombia en el año 2016. En ambos casos, la ciudadanía se decantó por las alternativas del “no” en contra de los acuerdos y reformas derivadas de los procesos de paz. La aproximación metodológica consiste en un análisis comparado de estudios de caso, donde se indaga sobre las variables institucionales y coyunturales que incidieron en los resultados de las votaciones. El análisis de los dos procesos permitió establecer similitudes y diferencias donde se indagó sobre explicaciones teóricas como el voto de segundo orden, la proximidad territorial con el conflicto y los actores con capacidad de voto que lograron delimitar los resultados.

Palabras clave: Conflicto, consultas, paz.

Abstract

This article analyzes the configuration of results related to the referendum on peace agreements in Guatemala in 1999 and Colombia in 2016. In both cases, the citizens expressed their opposition to the agreements and reforms resulting from the negotiation processes. The methodological approach involves a comparative analysis of case studies, exploring the institutional and situational variables that influenced the voting outcomes. The analysis of these two processes allowed for the identification of similarities and

Notas de autor

María Carolina Restrepo: es licenciada en Negocios Internacionales por la Universidad del Quindío. Es maestra en opinión pública y marketing político y doctora en Gobierno y política por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es profesora investigadora en el Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala A.C.

Luis Ochoa Bilbao: es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas Puebla y maestro en sociología por la UNAM. Obtuvo su doctorado en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)Es profesor investigador de tiempo completo adscrito a la licenciatura en Relaciones Internacionales de BUAP desde 2007. Director de la Fac de Cs. Políticas y Sociales para el periodo 2022-2026..

differences, investigating theoretical explanations such as second-order voting, territorial proximity to the conflict, and influential actors with the capacity to veto that shaped the results.

Keywords: Conflict, referendum, peace.

Resumo

Este artigo analisa a configuração dos resultados das consultas populares realizadas para a aprovação de acordos de paz na Guatemala em 1999 e na Colômbia em 2016, em ambos os casos os cidadãos optaram pelas alternativas “não” contra os acordos e reformas derivadas da processos de paz. A abordagem metodológica consiste em uma análise comparativa de estudos de caso, onde são investigadas as variáveis institucionais e situacionais que influenciaram o resultado da votação. A análise dos dois processos permitiu estabelecer semelhanças e diferenças onde foram investigadas explicações teóricas como o voto de segunda ordem, a proximidade territorial do conflito e os atores com poder de veto que conseguiram delimitar os resultados.

Palavras-chave: Conflito, eleições, paz.

EXTENDED ABSTRACT

The following analyzes the configuration of the results of the extraordinary elections activated for the endorsement of peace agreements in Guatemala in 1999 and Colombia in 2016. In both case studies, prolonged conflicts took place, with high territorial involvement and with majority results for the alternative of "no" in the consultative exercises for the endorsement, a result that was little expected in terms of the forecasts of the international community and polling houses.

In general terms, there has been an increase in the activation of citizen participation mechanisms in the region; these spaces have seen various dynamics in political processes, such as the search for broader consensus and the involvement of historically excluded social groups in decision-making., but they have also been activated as a way of providing popular legitimacy to decisions made in other spheres and by other actors, or in other cases as ways of avoiding requirements linked to representative democracies.

In this sense, the increase in the activation of these mechanisms has been inserted in the polarity of both theory and public opinion. On the one hand, some positions argue that these mechanisms can influence the management of conflicts, turning the citizen into a leading actor who can participate in a space that democratizes public decisions and contributes to the construction of broader civic processes. On the other hand, there are the most critical currents, which maintain that these mechanisms will be dependent on the institutional scaffolding and the political dynamics of the contexts in which they are activated, for example, they will be subject to certain electoral practices and the capacity for influence that have certain political actors influence decision-making.

In this context, the research asks the question: What variables influenced the configuration of the results of the extraordinary elections in the peace processes in Guatemala and Colombia?

The research is based on a theoretical perspective that investigates second-order voting, which according to Fábregas y Rodríguez (2007) the results in these spaces can be understood from three central hypotheses: 1) the vote responds to prior knowledge and attitudes; 2) voters consider this type of election as a second-order matter and in it they express their opinion regarding issues of first national order, such as evaluation of the economy or acceptance of the activator of the mechanism; and 3) the voter resorts to heuristic cues from political parties or opinion leaders. Additionally, the theoretical category of actor with veto capacity by Tsebelis (2006) is explored and understood as those actors whose consensus is required to change the status quo.

From the theoretical perspective and to answer the research question, an investigation was designed focused on the comparative analysis of case studies, where institutional and situational variables were systematized to understand that they would allow us to understand the configurations of the extraordinary elections in the cases chosen due to similarities. by Mill (2011). The mixed approach research collected and systematized information that allowed the construction of databases and through a linear correlation with the Pearson coefficient the relationship of the theoretical and sociodemographic variables with the results of the consultations was estimated.

Among the main findings, they highlight that the majority of the "no" in the consultative exercises do not represent a refusal to the peace processes in the two contexts, but rather have an impact on different variables of a conjunctural type that broadly outlined the results, where elements emotional aspects of the debates, the strategies of actors with veto power and the second-order vote as a kind of punishment for the evaluation of other national factors showed the complexities of a space of citizen participation that, due to its rules, configures dichotomous alternatives, which can contribute to social polarization.

Additionally, in both case studies, there are important challenges in terms of democratic consolidation that to a certain extent affect the effectiveness of citizen participation mechanisms such as abstention and political violence.

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones extraordinarias se han convertido en escenarios electorales cada vez más frecuentes para la toma de decisiones políticas, lo que ha reconfigurado las contiendas políticas, en las interacciones de los ciudadanos y en las estrategias y posicionamientos de los actores. Las elecciones extraordinarias o consultas populares, que en lo sucesivo se utilizará la terminología indistintamente, asumiendo que la denominación varía en las diferentes regulaciones latinoamericanas. Están enmarcadas en los Mecanismos de la Democracia Directa, los cuales son entendidos como “procedimientos regulados para permitir que la ciudadanía tome decisiones directamente en las urnas a través del voto” (Welp, 2020, p.9).

Estos ejercicios consultivos confrontan a los ciudadanos con decisiones de carácter dicotómico, donde los votantes se convierten en un actor adicional en la gestión de las conflictividades sociales. En algunos casos, la activación de estos mecanismos se ha vislumbrado como un medio para abordar conflictos históricos con complejas diferencias territoriales, étnicas o políticas, lo que ha tenido un impacto variado en cada contexto.

Según Qvortrup (2015), en algunos casos, los referendos han logrado resolver conflictos de larga data, como ocurrió entre Noruega y Suecia en 1905. No obstante, en otros casos, las consultas populares han exacerbado los conflictos y aumentado las tensiones, como sucedió en Bosnia y Herzegovina en 1992 o en Timor Oriental e Indonesia en 1999.

Las consultas también se han utilizado como una vía para que los ciudadanos validen acuerdos establecidos entre los actores en disputa. Esto se hace con el propósito de conferir legitimidad a dichos acuerdos, especialmente, cuando implican modificaciones a la constitución y se requiere la celebración de una consulta como requisito normativo. El patrón que suelen seguir es aquel donde, por lo general, antes del proceso de refrendación, se llevan a cabo negociaciones entre las partes involucradas, se establecen los términos de los acuerdos, se definen las condiciones para la consulta, incluyendo los umbrales de vinculación, así como las reglas para las campañas y las especificaciones del mecanismo utilizado para consultar a la ciudadanía.

Ejemplos de este tipo de mecanismos, incluyen el referéndum celebrado el 22 de mayo de 1998 para consultar sobre los Acuerdos del Viernes Santo entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, así como los plebiscitos llevados a cabo en Colombia el 2 de octubre de 2016 y la consulta popular realizada el 16 de mayo de 1999 en Guatemala. Estos dos últimos casos, que tienen lugar en Latinoamérica, ilustran procesos con conflictos prolongados, donde tienen lugar el establecimiento de acuerdos entre las partes, la activación de un mecanismo de elección extraordinaria para la refrendación de acuerdos o reformas derivadas de los acuerdos. En ambos casos, la ciudadanía se decantó por la alternativa del “No”. En este sentido, los casos citados constituyen procesos de interés desde una perspectiva comparada para identificar a partir de las dos experiencias ¿Qué variables incidieron en la configuración de los resultados de las elecciones extraordinarias en el marco de los procesos de paz en Guatemala y Colombia?

Comportamiento electoral en consultas populares

Durante un tiempo prolongado y caracterizado por una fuerte afinidad partidista, la democracia representativa se perfiló como la vía privilegiada para la toma de decisiones colectivas, respaldada por una sólida confianza entre los votantes y los partidos políticos (Manin, 1995). No obstante, a medida que se produjo lo que Manin denominó “la metamorfosis del gobierno representativo” (1995, p. 23), en 1998 con una creciente volatilidad en las preferencias electorales y la disminución de la identificación partidista, el debate entre la lógica representativa y la directa experimentó cambios significativos en cuanto a su alcance y concepción.

Desde una visión más allá de la normativa, las consultas pueden configurar un vínculo entre el ciudadano y el gobierno, donde a través de diferentes figuras la participación puede construir diferentes categorías de ciudadanos, siendo significativas y legítimas (Turnhout, Bommel y Aarts, 2010).

En contraste, las concepciones más críticas argumentan que estos mecanismos pueden fungir como una vía para legitimar decisiones tomadas en otras esferas o para que actores puedan eludir requisitos procedimentales de las lógicas representativas. De manera adicional, el comportamiento de las consultas puede reflejar la relación de fuerzas entre actores y rasgos de la cultura política.

En el marco de esta polaridad teórica, Altman (2010) menciona que para entender los resultados de los ejercicios de consulta directa es necesario identificar aspectos como el activador del mecanismo, la relación del ejercicio consultivo con el *statu quo* y la naturaleza de la vinculación de los resultados.

En cuanto al impulsor, este puede configurarse “desde abajo” cuando la ciudadanía lo activa mediante la recolección de firmas, o “desde arriba” cuando es promovido por alguno de los poderes. En cuanto a la finalidad, el mecanismo puede ser proactivo o reactivo dependiendo del momento en el que se involucra la consulta y, por último, la vinculación hace referencia a la consecuencia de la consulta, si es un ejercicio consultivo o si los resultados son vinculantes.

En los casos estudiados la activación de un mecanismo de consulta no puede ser desvinculado del concepto de proceso de paz, este entendido como “un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros” (Fisas, 2010, p. 5). En este punto, es necesario centrar la visión en el proceso, donde la consulta constituye solo una etapa dentro de un proceso de paz, la cual se ve influenciada por elementos políticos y electorales y que no representa un posicionamiento al proceso en su totalidad. El resultado en la consulta puede configurarse por múltiples variables institucionales y coyunturales y no representan una postura ciudadana sobre el proceso de paz.

A partir de lo anterior, es importante mencionar que los resultados de elecciones extraordinarias no están desvinculados de los andamiajes institucionales ni de las dinámicas políticas internas, en los dos casos de estudio a pesar de que el tema sometido a consulta implicaba procesos con raíz profunda, con una alta implicación de la población, las consultas se insertaron en contextos con importante histórico de abstención y baja confianza en el funcionamiento de las instituciones.

Por su parte, Lissidini (2011) sostiene que para entender a los mecanismos de la democracia directa es necesario relacionar los resultados electorales con características de las élites gobernantes, la institucionalidad del régimen, y el grado de democracia interna. En este sentido, los mecanismos de participación ciudadana se encuentran insertos en macrosistemas que los configura, los regula y propicia o no su uso en los procesos políticos (Valdés, 2016). Entendiendo así al contexto institucional como el conjunto de factores de la estructura formal, el carácter histórico del proceso político, la participación y abstención, así como la regulación en particular del mecanismo consultivo.

En contraste, dentro de las explicaciones relacionadas con los resultados en las consultas populares están los factores vinculados con la coyuntura política, que enmarca a la consulta. Por lo tanto, a partir de las interacciones que se dan en las dinámicas políticas se vislumbran dos dimensiones relevantes, por un lado, las explicaciones vinculadas a las preferencias del votante y, por otro lado, la vinculación territorial con el conflicto, los niveles de violencias de los contextos, así como elementos sociodemográficos del electorado en el momento de las consultas que pueden dar cuenta de tendencias mayoritarias en el comportamiento electoral.

De manera adicional, Fábregas y Rodríguez (2007) establecen que las explicaciones de los resultados de estas elecciones pueden responder a tres hipótesis: 1) los votantes votan el contenido de la consulta según conocimientos y actitudes previas; 2) los votantes expresan en las consultas sus percepciones sobre los temas de primer orden nacional. Desde esta perspectiva la aceptación de la gestión actual o la distribución electoral de la elección previa pueden, en cierta medida, explicar algunos resultados de este tipo de elecciones y; 3) Las personas no están completamente informadas del tema que se consulta y ante esto acuden a “pistas heurísticas” que pueden ser dadas por los partidos políticos o por actores con capacidad de movilizar a la opinión pública y que se pueden configurar como actores con capacidad de veto (Tsebelis, 2006).

2. METODOLOGÍA

Esta investigación parte de un análisis comparado, específicamente un análisis binario, el cual es expresado como “una comparación limitada a dos países que se seleccionan según el objeto de estudio” (Caís, 2002, p. 83). Esto implica un acercamiento detallado a los andamiajes institucionales y a los procesos políticos que enmarcaron los ejercicios consultivos en ambos países.

Para determinar el comportamiento de las variables que incidieron en los resultados en cada ejercicio consultivo, se llevó a cabo la selección de casos paradigmáticos con condiciones parecidas. La estrategia de selección de casos coincide con el método de semejanzas de Mill (2011), donde los casos que presentan el resultado de interés deben también compartir una característica explicativa común. En la selección de casos se establecieron como condiciones necesarias los siguientes criterios:

- a. Presencia de un conflicto prolongado, en esta condición se excluyeron casos con disputas extra-sistémicas, interestatales, así como conflictos de naturaleza territorial y religiosa, ya que la participación de los actores y las dimensiones del proceso podrían no ser equiparables para un ejercicio de análisis comparado en este campo de estudio;
- b. Negociaciones y firma de acuerdos de paz entre los actores;
- c. Activación de un mecanismo de consulta popular para la refrendación del proceso.

Estos criterios garantizan la existencia de experiencias comunes tanto en el contexto, el proceso político y la naturaleza del mecanismo activado para la incorporación de la participación de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, el cuestionamiento central de este artículo es ¿qué variables incidieron en la configuración de los resultados de las elecciones extraordinarias en el marco de los procesos de paz en Guatemala y Colombia? La cual responde a dos vertientes de análisis expresadas en dos preguntas específicas: ¿Qué factores de los contextos institucionales influyen en los resultados de las consultas populares en el marco de acuerdos de paz? y ¿Qué elementos de la coyuntura política explican los resultados de las consultas populares para la refrendación de acuerdos? Esto configura como hipótesis de trabajo que el resultado electoral de las consultas populares en el marco de acuerdos de paz está en gran medida influenciado por factores coyunturales.

A partir de esto, se establecieron variables generales que contiene distintas dimensiones. En este sentido, se plantean dos variables independientes: el contexto institucional en el que se activa la consulta y la coyuntura política de la elección extraordinaria. En cuanto a las variables dependiente se identifica a los resultados electorales de las consultas populares: Y(1) votos por el “sí”, Y(2) votos por el “no” y Y(3) abstención.

Para el análisis de las variables se acudió a información secundaria para la construcción del proceso, así como el acercamiento cuantitativo con la sistematización de información categorizada a nivel subnacional aplicando un análisis de correlación lineal para determinar a partir del coeficiente de Pearson la relación de las distintas variables con los resultados de los ejercicios consultivos.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Breve descripción de los procesos de definición de los mecanismos de consulta y sus resultados

El conflicto que se extendió en Colombia por 60 años y por 36 años en Guatemala, aunque con particularidades puntuales, comparten varias condiciones de origen. Un factor nodal se vincula con la desigualdad en la distribución de la tierra, lo que fue fundamental en la confrontación entre gobiernos nacionales y grupos guerrilleros.

En ambos conflictos la población se vio altamente afectada por la violencia, el desplazamiento forzado, masacres en comunidades, desapariciones forzadas y violencia política. La mayoría de los enfrentamientos

fueron en áreas rurales de ambos países. En Colombia, en los departamentos del Noroeste y del Sureste, y en Guatemala en los departamentos del Altiplano. Las capitales fungieron como destinos de desplazados internos, pero estuvieron relativamente alejados de los combates directos. En ambos conflictos tuvieron lugar conflictos asimétricos y de baja intensidad.

En los dos casos se iniciaron las conversaciones de paz sin que el Estado derrotara por completo las fuerzas insurgentes en las regiones periféricas, y las organizaciones guerrilleras no habían conseguido el poder central.

Particularmente en Guatemala, el inicio formal de las negociaciones se da en 1991 a través de iniciativa de Paz Total, que permitió la firma de un acuerdo de agenda negociadora de once puntos. Luego de siete años de negociaciones, en 1996 el proceso de paz alcanzó trece acuerdos sustantivos, además del alto al fuego, la invalidación de funciones militares relacionadas con la seguridad interna y la promoción de la participación de la sociedad civil (Benítez, 2016). Finalmente, el 29 de diciembre de 1996 se firmó el acuerdo de paz que contemplaban la necesidad de reformar la Constitución Política para restaurar la institucionalidad democrática (Condore, 2007), específicamente, la Constitución de 1985 en el artículo 173 establecía la obligación de someter a consulta popular las decisiones políticas de importante trascendencia.

La consulta planteaba una reforma constitucional en varias dimensiones, como naciones y derechos sociales, organismo Legislativo, organismo Ejecutivo y en el Judicial. La consulta se llevó a cabo el 16 de mayo de 1999, dando una tendencia mayoritaria hacia el “No” con la siguiente distribución de votos (tabla 1):

Tabla 1

Resultados generales de la consulta del 16 de mayo de 1999 en Guatemala

Propuesta constitucional	Sí	No	Nulos	Blanco	Abstención	Electores activos
Pregunta 1. Nación y Derechos Sociales	48.36%	43.30%	6.04%	2.31%		
Pregunta 2. Organismo Legislativo	37.55%	53.15%	6.18%	3.12%	81.45%	4,085,832
Pregunta 3. Organismo Ejecutivo	38.92%	51.78%	6.14%	3.16%		
Pregunta 4. Organismo Judicial	41.81%	49.23%	6.11%	2.86%		

Elaboración propia a partir TSE (1999) y Restrepo (2020).

Ninguna de las preguntas (ver anexo 1) logró obtener la mayoría de los votos a favor del “sí”, además de presentarse un alto porcentaje de abstención del 81.45% de los votantes inscritos en el padrón electoral (Tribunal Supremo Electoral, 1999). Este último no puede ser desvinculado del contexto político, asociado a gobiernos militares y períodos de autoritarismo e inestabilidad política (Condore, 2007) y que, a pesar de breves períodos de avance democrático como la elección popular de Juan José Arévalo en 1944, el país se sumió nuevamente en regímenes autoritarios y con una creciente represión política y persecuciones especialmente en comunidades indígenas (Salguero, 1998).

En el caso colombiano, con una compleja evolución caracterizada por la convergencia de factores ideológicos, políticos, sociales y económicos, de manera adicional, contaba con la implicación de diversos actores como el Estado, distintos grupos guerrilleros, grupos paramilitares y banda criminales. El conflicto colombiano y su evolución con el tiempo también había atravesado distintas etapas en la interacción entre actores como tensiones, negociaciones, treguas, escalamientos y acuerdos.

Al igual que el conflicto guatemalteco, el conflicto colombiano ha tenido una alta implicación de la sociedad civil en la disputa, registrándose violaciones sistemáticas a los derechos humanos, especialmente en territorios habitados por comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. No obstante, en el ámbito urbano

también se tiene registro de asesinatos, desapariciones selectivas de activistas, líderes sociales y ejecuciones extrajudiciales (Fernández, 2013).

Los acuerdos se configuran en el marco de lo que Marquardt (2018) llama empate estructural de un conflicto de baja intensidad, el Estado no logró vencer a la guerrilla en las periferias selváticas y la guerrilla no se posicionó en zonas centrales.

Las negociaciones entre el Gobierno Nacional y FARC-EP se llevaron a cabo durante cuatro años en la Habana, después de atravesar una primera fase exploratoria. Este tuvo dos primeras fases de negociación, una suspensión de las conversaciones debido a un escalamiento del conflicto y una desescalada donde finalmente en el 2016 se firmó el acuerdo sobre el cese al fuego y las hostilidades.

Específicamente, el 26 de septiembre del 2016 se firmó la primera versión del acuerdo de paz con un enfoque territorial y fundamentado en la participación ciudadana, lo que llevó a que se activara el plebiscito celebrado el 2 de octubre de 2016. Esta elección contó con una participación del 37.43% con un umbral de aceptación del 13%. A continuación, en la tabla 2 se presentan los resultados.

Tabla 2

Resultados generales del plebiscito del 2 de octubre de 2016 en Colombia

Propuesta constitucional	Sí	No	Nulos	Abstención	Electores activos
¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?	49.78%	50.21%	1.97%	62.57%	34.899.945

Elaboración propia a partir Registraduría Nacional del Estado Civil (2020) y Restrepo (2020).

3.2. Principales variables explicativas

Este artículo parte de la aproximación metodológica fincada en el análisis binario, partiendo de una comparación limitada a dos países que comparten procesos y resultados, pero los cuales también tienen explicaciones a partir de las dinámicas particulares de cada caso, por lo que el ejercicio comparado se centra en identificar diferencias y semejanzas a partir del control de variables muy específicas y, no en establecer generalizaciones sobre los procesos.

A partir de lo anterior, para comprender los resultados de la consulta es necesario indagar a profundidad las dimensiones que hacen referencia al andamiaje político institucional, así como la coyuntura política en la que se da la activación de la consulta, es necesario entender el macrosistema y la forma en la que interactúan las fuerzas políticas y la configuración de las instituciones, donde variables como la institucionalidad del régimen, el desarrollo de la democracia, el sistema de partidos y la incidencia del gobierno en el proceso de paz.

Dentro de los resultados de los ejercicios consultivos ambos casos registraron altos niveles de abstención, en Colombia un 62,57% y Guatemala un 81.45%. Pese a que ambos países presentan altos registros históricos de abstención en las elecciones ordinarias, esta escaló en las consultas populares. Es importante mencionar, que la explicada desde múltiples vertientes, las consultas estuvieron enmarcadas en la polarización discursiva de los actores en disputa, presencia de violencia en algunas zonas e incluso la confusión en el diseño de la consulta para el caso guatemalteco. En ambos casos las configuraciones de la abstención se presentan de manera diferenciada como se muestra en la tabla 3, donde se presentan las variables con mayor significancia en el coeficiente de correlación de Pearson.

Tabla 3

Coeficiente de correlación lineal de Pearson entre los porcentajes de abstención y variables sociodemográficas

Caso	Variable	Coef. De Pearson
Guatemala	Índice de población indígena	-0.72
	Tasas de homicidios	0.71
Colombia	Necesidades básicas Insatisfechas	0.63

Elaboración propia a partir de los datos extraídos de INE (1994), CIEN (1999), DANE (2005) y Restrepo (2020).

Para el caso de la consulta en Guatemala, esta implicaba la reforma a la constitución en materia de derechos indígenas, lo que detonó una movilización importante en las urnas en aquellos territorios con mayor índice de población indígena, por eso la relación inversamente proporcional entre abstención y población indígena. Por su parte, la relación directamente proporcional entre abstención y tasas de homicidio permite afirmar que en gran medida la violencia fue un factor explicativo de la abstención. Es importante mencionar que Guatemala ha tenido una historia política con importantes rasgos autoritarios, lo que propició un sistema de gobierno con marcadas manifestaciones de violencia política para legitimarse, donde las agrupaciones políticas debían insertarse en el sistema a partir de las premisas delimitadas por este tipo de gobierno (Aragón, 2000).

En el caso colombiano, la abstención, ha sido un elemento persistente en las elecciones ordinarias y exacerbadas en elecciones extraordinarias. La variable con mayor significancia fue la del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, donde hay mayores registros de abstención en aquellos departamentos con mayores niveles en el índice de necesidades básicas insatisfechas como se puede observar en la figura 1.

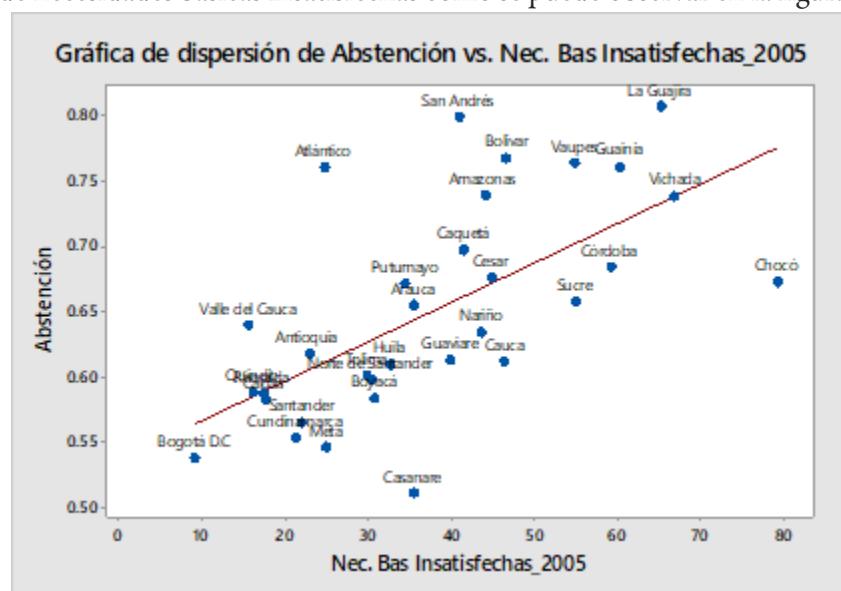


Figura 1.

Dispersión de los porcentajes de abstención en el plebiscito y Necesidad Básicas Insatisfechas por departamentos en Colombia

Elaboración propia, a partir de los datos extraídos de Registraduría Nacional del Estado Civil, (2020), DANE (2005) y Restrepo (2020).

Por otra parte, al indagar sobre el régimen político que enmarcaba la consulta, en ambos casos se encontraron bajos niveles de apoyo a la democracia y de satisfacción con el funcionamiento de ella. Para los años en los que se celebró la consulta según el Latinobarómetro, el 53.30% de los colombianos apoyaban a la

democracia como mejor forma de gobierno, mientras que tan solo el 39% de los guatemaltecos lo hacían. De manera adicional, la satisfacción con la democracia también registró bajos niveles, donde el 31.4% de los colombianos se sentían satisfechos y un 36% de los guatemaltecos lo estaban (Informe Latinobarómetro, 1998,2016).

En consecuencia, una de las explicaciones teóricas enunciadas anteriormente para entender los resultados en las consultas populares, está relacionada con el voto de segundo orden. En este contexto, Fábregas y Rodríguez (2007) argumentan que una de las vertientes explicativas es que el voto es el reflejo de una preferencia con temas de primer orden nacional como la popularidad del presidente en turno y quien es activador del mecanismo de democracia directa. En este sentido, se indagó sobre la relación en la distribución del voto por el “sí” a la refrendación de los acuerdos con el comportamiento electoral de la elección en la que participó. El análisis estadístico evidenció que en Colombia es una variable de incidencia, permitiendo afirmar que en los departamentos donde Juan Manuel Santos tuvo resultados mayoritarios, también se registraron más votos para refrendar los acuerdos. En contraste para el caso de Guatemala, es una variable con baja significancia (tabla 4).

Tabla 4

Coeficiente de correlación lineal de Pearson entre los votos por el sí en las consultas y los votos en la última elección presidencial

Caso	Coef. De Pearson
Guatemala	-0.149
Colombia	0.82

Elaboración propia, a partir de los datos extraídos de Registraduría Nacional del Estado Civil, (2020),TSE (1999) y Restrepo (2020).

Para contextualizar los resultados anteriores, es importante mencionar que, en el caso colombiano, solo un presidente estuvo en todo el proceso de paz, con un periodo de elección y uno de reelección. Por su parte, en Guatemala diferentes presidentes participaron en el proceso de negociación. En el primer caso la paz era atribuido como el proyecto político central de Santos y en el segundo esta asociación estaba diluida.

Adicionalmente, dentro de las explicaciones del voto tiene que ver con lo que Fábregas y Rodríguez (2007) dominan como pistas heurísticas, que implica las señales que actores políticos o partidos puedan darles a los ciudadanos para consultas que requieren una aproximación técnica o que implican una postura compleja en términos morales. Como se mencionó anteriormente, las consultas estuvieron enmarcadas en una fuerte polarización política y en la configuración de un ellos-nosotros, que implicaba la definición de un enemigo común. En el caso de Colombia, FARC-EP fue definido por los partidos que hicieron campaña por el “no” como terroristas y se aludía a que el acuerdo contribuía a la impunidad. En Contraste, en Guatemala esa definición no se dio de manera tan marcada con la URGN, sino que se centró en las discusiones con tintes religiosos de las reformas constitucionales sobre “nación y derechos sociales”.

Este último elemento estuvo presente en ambos casos de estudio, la narrativa se relacionó altamente con argumentos teológicos. En el caso de Colombia la iglesia católica invitó a participar en el plebiscito, pero no se posicionó de manera contundente respecto a alguna de las alternativas. Por su parte en Guatemala, el posicionamiento de las iglesias evangélicas fue contundente para votar entorno al “no” en la consulta popular, apelando a que el reconocimiento de centros ceremoniales y cosmovisiones indígenas no era compatible con el proceso de evangelización del país.

4. CONCLUSIONES

El ejercicio de análisis comparado permitió discutir distintos factores que configuraron los resultados de la negativa ciudadana a la refrendación de acuerdos de paz en los casos de Colombia y Guatemala. A pesar de las similitudes en algunos procesos de los casos de estudio como la configuración del conflicto, la duración, las

profundas implicaciones en la población civil y el resultado de los ejercicios consultivos. Se identificaron también importantes diferencias vinculadas a factores explicativos como la abstención, la composición étnica y el comportamiento en la elección a partir de la elección inmediata anterior.

Esta investigación evidencia la complejidad de las consultas, especialmente, las vinculadas a la consecución de la paz, donde además de las partes negociadoras, también la ciudadanía y otros actores políticos entran a través de los mecanismos consultivos y, en algunos casos, logran configurarse como actores con capacidad de voto. En este sentido, también es importante mencionar que un “no” como resultado en las votaciones, no necesariamente constituye un “no” a la paz por parte de los ciudadanos, ya que como se observó en los casos de estudio, el comportamiento en los plebiscitos y las consultas populares se puede ver altamente influenciados por la polarización política en las campañas el voto de segundo orden. Estas últimas pueden estar influenciadas por la polarización política en las campañas, la movilización del electorado por actores políticos, abstencionismo o el voto de segundo orden.

Finalmente, es importante mencionar que a pesar de las similitudes que hacen comparables a los casos de estudio (conflicto prolongado, negociación y acuerdos entre las partes, activación de un mecanismo de consulta, así como el voto mayoritario por el “no”) se encuentran múltiples diferencias de naturaleza contextual e histórica que limita la generalización de este estudio a otros casos incluso en la misma región. No obstante, para los casos estudiados la hipótesis propuesta fue corroborada parcialmente, en el caso de Colombia, el resultado en el plebiscito puede ser entendido desde dimensiones vinculadas a la coyuntura política, particularmente, por dimensiones como el voto de segundo orden vinculado al comportamiento electoral del proceso de elección de segunda vuelta y la asociación del mecanismo con actores participantes en él, o variables sociodemográficas como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras que, en el caso de Guatemala, elementos institucionales como una larga trayectoria autoritaria y disposiciones procedimentales de la consulta que causaron confusión entre los votantes y determinaron en gran medida sus resultados.

5. REFERENCIAS

- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001&lng=es&tlang=es.
- Aragón González, J. (2000). Los próximos escenarios para la implementación de los acuerdos de paz de Guatemala. En CLACSO (Ed), *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO-ASDI para jóvenes investigadores de América Latina y el Caribe 1999 (pp. 1 - 35). CLACSO. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/aragon.pdf>
- Benítez, M. I. (2016). Guerra y posconflicto en Guatemala: búsqueda de justicia antes y después de los acuerdos de paz. *Revista CS*, (19), 141–166. <https://doi.org/10.18046/recs.i19.2167>
- Caïs, J. (2002). *Metodología del análisis comparativa*. CIS.
- CIEN. (1999). *Estudio sobre magnitud y costo de la violencia en Guatemala*. CIEN. <https://cien.org.gt>
- Condore, S. (2007). *La población indígena y la reforma del estado en Guatemala*. [Tesis Maestría; FLACSO - Sede Ecuador]. Repositorio Digital FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/415>
- DANE. (2005). *Censo General 2005 Necesidades Básicas Insatisfechas*. DANE https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf
- Fábregas, J. y Rodríguez, EA. (2007). Contenido, estrategias y consignas: factores de voto en el referéndum español sobre la constitución europea. *Revista de Estudios Políticos*, (138), 95-127. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45210>
- Fernández, C.L. (2013). Derecho internacional humanitario y derechos humanos. Reflexiones sobre el conflicto colombiano. En C. Díaz, C. Fernández, y J. L. Rodríguez-Villasante (Eds.). *Doce miradas del conflicto colombiano* (pp. 53-60). Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Victoria".
- Fisas, V. (2010). *Introducción a los procesos de paz*. Escola de cultura de Pau.
- INE. (1994). Instituto Nacional de Estadística Guatemala. <https://www.ine.gob.gt>
- Fundación Myrna Mack. (1999). *La Consulta Popular y las Reformas Constitucionales*. FMM.<https://myrnamack.org.gt/historial/images/folletos/La%20consulta%20popular%20y%20las%20reformas%20constitucionales.pdf>
- Latinobarómetro. (1998). *Informe anual Latinobarómetro 1998*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro. (2016). *Informe anual Latinobarómetro 2016*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lissidini, A (2011). *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. CLACSO. https://clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?id_libro=585&campo=isbn&texto=978-
- Manin, B. (1995). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Marquardt, B. (2018). Paz territorial y propiedad agraria: desarrollos y perspectivas colombianas en el contexto latinoamericano. En B. Marquardt, J. Martínez, y M. Sánchez (Ed.). *Paz territorial y tierras* (pp. 1-54). Grupo Editorial Ibáñez.

- Mill, J. S. (2011). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. Cambridge University Press.
- Qvortrup, M. (2015) Voting on Independence and National Issues: A Historical and Comparative Study of Referendums on Self-Determination and Secession. *Revue Française de Civilization Britannique*, XX(2) <https://doi.org/10.4000/rfcb.366>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2020). *Históricos de resultados electorales de mecanismos de participación ciudadana*. <https://www.registraduria.gov.co/>
- Restrepo, M.C. (2020). *Mecanismos de democracia directa: las consultas populares para la refrendación de acuerdos de paz en Colombia (2016) y Guatemala (1999)* [Tesis inédita]. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Salguero, G. (1998). Hacia la consolidación del derecho humano a la paz. *Relaciones Internacionales*, 7(15). <https://revistas.unlp.edu.ar/RII-IRI/article/view/1767>
- Tribunal Supremo Electoral. (1999). *Memoria Consulta Popular 1999, Reformas Constitucionales*. TSE Guatemala.
- Tsebelis, G. (2006). *Como funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Turnhout, E., Van Bommel, S. y Aarts N. (2010). How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society*, 15(4), 26 <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art26/>
- Valdés, L. (2016). *Sistemas electorales y de partidos*. INE.
- Welp, Y. (2020). La agenda de investigación. En Soldevilla, F., Welp, Y., (Coords.) *El diablo está en los detalles Referéndum y poder político en América Latina* (pp: 9-22). Fondo Editorial PCP.

Anexo 1

En el caso de la Consulta Popular en Guatemala se realizaron 4 preguntas que agrupaban 50 reformas con opción de “sí” o “no” (Fundación Myrna Mack, 1999):

1. ¿Ratifica usted las reformas a la constitución aprobadas por el Congreso en materia de Nación y Derechos Sociales, contenidas en los artículos 1, 66, 70, 94, 110, 135 literal g) 143 y los transitorios 13, 30 y 32?
2. ¿Ratifica usted las reformas a la Constitución aprobadas por el Congreso en materia de Organismo Legislativo, artículos 157, 164 penúltimo párrafo, 166, 167, 171 inciso n), 173, 176, transitorio 28?
3. ¿Ratifica usted las reformas a la Constitución aprobadas por el Congreso en materia de Organismo Ejecutivo, artículos 182, 183 se suprime la literal r) y se reforma la literal t), 225, 244, 245, 246, 248, 249, 250, transitorio 33 y la reforma de la denominación del Capítulo V, del título V y las adiciones a la sección Primera y Segunda del mismo, contenida en los artículos 33, 34 y 40 de las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala?
4. ¿Reatifica usted las reformas a la Constitución aprobadas por el Congreso en materia de Organismo Judicial y de Administración de Justicia artículos 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 222, 251, transitorios 29, 31 y 34?

Información adicional

Cómo citar / citation: Restrepo, M.C. y Ochoa, L. (2025). Caracterización de la participación ciudadana en consultas populares vinculadas a los procesos de paz en Guatemala y Colombia. *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana, Volumen 6*, Número 12, 14-27. <https://doi.org/10.5377/rlpc.v6i12.20331>

Nota de artículo: Este artículo se deriva de los hallazgos de un proyecto de investigación elaborado en el marco del Doctorado en Gobierno y Política en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla para obtener el grado en mención.

Información adicional

redalyc-journal-id: 7621

**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=762181851001>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

María Carolina Restrepo Gómez, Luis Ochoa Bilbao

**Caracterización de la participación ciudadana en
consultas populares vinculadas a los procesos de paz en
Guatemala y Colombia**

**Characterization of citizen participation in popular
consultations linked to the peace processes in Guatemala
and Colombia**

**Caracterização da participação cidadã nas consultas
populares vinculadas aos processos de paz na Guatemala
e na Colômbia**

Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto

vol. 6, núm. 12, p. 14 - 27, 2025

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

revistapaz@unah.edu.hn

ISSN-E: 2707-8922

ISSN-L: 2707-8914

DOI: <https://doi.org/10.5377/rtpc.v6i12.20331>