



1.

**Retos del acceso a los
medios de comunicación
en el proyecto de ley de
participación ciudadana
correspondiente a la
implementación de los
acuerdos de La Habana**



Retos del acceso a los medios de comunicación en el proyecto de ley de participación ciudadana correspondiente a la implementación de los acuerdos de La Habana

Por Miguel Ángel Parada Bernal*

Resumen: el artículo se refiere al *acceso a los medios de comunicación* como uno de los subtemas del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016), firmado entre el Gobierno Nacional de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que hace parte del segundo punto del acuerdo, titulado “Participación política: apertura democrática para construir la paz”. Al respecto, se identifican algunos de los principales retos y perspectivas de la implementación del acuerdo en relación con este subtema, específicamente, sobre aspectos como la participación de organizaciones y movimientos sociales en la formulación del proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana y la garantía de su acceso a los medios de comunicación masiva.

Palabras clave: acuerdo de paz, posconflicto, medios de comunicación, comunicación comunitaria, comunicación para la paz.

* Candidato a doctor internacional en Estudios Culturales: Memoria, Identidad, Territorio y Lenguaje, Universidade de Santiago de Compostela y Université Rennes 2. Attestation d'Études Politiques, Institut d'Études Politiques de Rennes. Magíster en Comunicación-Educación, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Licenciado en Psicología y Pedagogía, Universidad Pedagógica Nacional. Correo electrónico: angelmiguelangel@gmail.com.

Breach in the implementation of the Havana agreement on the statutory law of citizen participation and the guarantee for the organizations and social movements of access to mass media

Abstract: The article refers to Access to the media, as one of the sub-themes of the Final Agreement for the completion of the conflict and the construction of a stable and lasting peace (2016), signed between the national government of Colombia and the guerrillas of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC-EP), which is part of the second point of the agreement, entitled “Political participation: Democratic opening to build peace”. In this regard, some of the main challenges and perspectives of the implementation of the agreement are identified in relation to this sub-theme, specifically on aspects such as the participation of organizations and social movements in the formulation of the project of statutory law of citizen participation, and the guarantee of their access to the mass media.

Keywords: peace agreement, post-conflict, mass media, community communication, communication for peace.

Cómo citar este artículo: Parada, Miguel (2018). Retos del acceso a los medios de comunicación en el proyecto de ley de participación ciudadana correspondiente a la implementación de los acuerdos de La Habana. *Revista Controversia*, 210, 15-42.

Fecha de recepción: 2 de febrero del 2018

Fecha de aprobación: 26 de abril del 2018

Introducción

A partir del contexto del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*¹, firmado en su versión definitiva en noviembre del año 2016 en la ciudad de Bogotá entre el Gobierno Nacional de Colombia y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el artículo centra su atención en la identificación de las referencias que se encuentran en

1 Para referirse al *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, se emplea en adelante la expresión *acuerdo final*.

relación con la implementación del subtema denominado *acceso a medios de comunicación*. Este subtema hace parte del segundo capítulo del acuerdo, “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, específicamente en lo que atañe a las perspectivas de una ley estatutaria de participación ciudadana y a las correspondientes garantías de acceso para las organizaciones y movimientos sociales.

En ese sentido, se toman como base diversas fuentes documentales, las cuales se contrastan mediante relaciones interdiscursivas e intertextuales, a través de un análisis crítico del discurso, que se sustenta en el planteamiento metodológico de Wodak (2003), en su propuesta de enfoque histórico del discurso:

Los discursos son abiertos e híbridos, y no se trata en modo alguno de sistemas cerrados. Es posible crear nuevos subtemas, y la intertextualidad y la interdiscursividad permiten nuevos ámbitos de acción. Los discursos se realizan tanto en las variedades discursivas como en los textos. (p. 105)

En razón a esto, se incluyen, entre otros, el texto del acuerdo final y el Plan Marco de Implementación (PMI)² (2017), debido a que este último contiene los objetivos y medidas necesarias para la implementación del acuerdo y se caracteriza por ser un texto aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI)³, instancia compuesta por delegados del Gobierno Nacional y la FARC⁴.

2 Al mencionar el Plan Marco de Implementación, en el artículo, se emplea la sigla PMI.

3 La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del acuerdo final se constituyó mediante el Decreto 1995 de 2016. Para hacer alusión a esta instancia, se utiliza la sigla CSIVI.

4 Se debe tener en cuenta que la exguerrilla FARC-EP celebró el congreso constitutivo de su organización como nuevo partido político en la ciudad de Bogotá entre el 28 de agosto y el 1.º de septiembre de 2017, en cumplimiento del acuerdo definitivo firmado con el Gobierno Nacional. Producto de dicho acuerdo, esta cambió su denominación a Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC); esta sigla se utiliza para referirse a este último movimiento, en lugar del nombre anterior, FARC-EP.

En cuanto al PMI, es importante señalar que, según lo establecido, este documento orientará las políticas públicas nacionales y territoriales necesarias para el efectivo cumplimiento del acuerdo durante los quince años siguientes a su firma (CSIVI, 2017, p.11). Estas incluyen, entre otros aspectos, los objetivos, estrategias, metas, prioridades e indicadores que permiten la consecución de unos productos para cada punto del acuerdo, con un cronograma definido en un periodo de tiempo que estipula el año de inicio y fin; a su vez, indican las instituciones gubernamentales responsables del cumplimiento del mismo.

De forma complementaria, se incorporan las referencias al tema consignadas en los documentos surgidos como producto de la participación de organizaciones y movimientos sociales en los escenarios convocados por el Consejo Nacional de Participación⁵, según lo establecido en el acuerdo final. Del mismo modo, se suman las propuestas formuladas en cuanto al proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana, tanto las realizadas por la Comisión Nacional de Diálogo⁶, como la presentada por parte del Gobierno Nacional, de las cuales se identifican las coincidencias, variaciones y divergencias.

Finalmente, lo anterior se contrasta con lo descrito en los tres *Informes de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica* (febrero, mayo y agosto del 2018), elaborados por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, conformada, además del

5 El Consejo Nacional de Participación fue establecido por la Ley 1757 de 2015, con la función de asesorar al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en el país; está conformado por miembros de la institucionalidad y representantes de diversas organizaciones civiles a nivel nacional.

6 La Comisión Nacional de Diálogo es una instancia formulada en el acuerdo final en el numeral 2.2.1, constituida por voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, designados por las mismas agrupaciones. Para referirse a esta comisión, en adelante se emplea la sigla CND.

Cinep, por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac)⁷. Esto permite evidenciar el avance real del cumplimiento de las formulaciones escritas y las perspectivas correspondientes.

Referencias a la ley estatutaria de participación ciudadana y la garantía para las organizaciones y movimientos sociales de acceso a medios de comunicación en el acuerdo final y el PMI

Dar voz a otros agentes que se relacionan y viven el conflicto o toman distancia de él, en diferentes escenarios y niveles, es una manera de recuperar sus trayectorias, sus memorias, sus vivencias, sus explicaciones, emociones y prácticas desde una perspectiva cultural y comunicativa, que ponen en circulación otras significaciones y le apuestan a la construcción de otros marcos interpretativos y simbólicos, diferentes a los que actúan en el presente discurso de la guerra. De este modo, se amplía la mirada del país, se hace más integral, menos dramática, menos victimizante y más propositiva.
(Barón et ál., 2002, p. 345)

El segundo capítulo del acuerdo final, denominado “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, plantea en su introducción la importancia del surgimiento de nuevos actores políticos en el contexto nacional con el propósito de “[...] enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad” (p. 35).

Pareciera que asistimos en nuestro tiempo [...] a fenómenos de intensa ficcionalización de la realidad desde el discurso del poder o el de los medios, que pueden eventualmente amenazar el conocimiento medianamente

7 Mandato otorgado por la CSVI al Cinep y al Cerac. Esta función ha sido ejercida desde noviembre de 2017, con el fin de contribuir al proceso de verificación e impulso al acuerdo final, en correspondencia con los compromisos establecidos en el proyecto aprobado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, que estableció una periodicidad trimestral para los informes a los verificadores internacionales.

objetivo y equilibrado de la realidad, así como las condiciones para el desarrollo de una experiencia política y cultural pluralista. (López, 2014, p. 27)

Este aspecto se complementa, posteriormente, con la indicación de que la ampliación y profundización de la democracia deben garantizar nuevos espacios de participación y difusión, a los cuales puedan acceder las organizaciones y movimientos sociales, las agrupaciones que están involucradas en la construcción de la paz y los sectores excluidos del ejercicio de la política, a través de medios como canales y emisoras en el ámbito nacional, regional y local. Esto coincide con lo planteado por la periodista Martha Ruíz: “[...] el papel de los medios es contribuir con la apertura democrática y el pluralismo durante una implementación que se dará en medio de una polarización marcada” (Gaitán y Núñez, 2016, p. 57).

Lo anterior se desarrolla en el acuerdo final de forma específica, en el subcapítulo 2.2, “Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas”, que en su primer numeral (2.2.1) hace referencia a las *garantías para los movimientos y organizaciones sociales*. Aquí se menciona el derecho que asiste a todas las personas “[...] a constituir organizaciones sociales del más variado tipo, a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas, a la libertad de expresión y al disenso, al pluralismo y la tolerancia” (p. 42).

[...] el logro de la paz a través de una negociación con la guerrilla podría contribuir de forma sustancial a la superación de las características impresas por el conflicto armado al régimen comunicativo en Colombia y, por ende, a una comunicación menos instrumental y menos turbia, y a un clima de cultura política que favorezca la organización y consolidación de los movimientos sociales como actores centrales de una renovada cultura democrática en un contexto de posconflicto. (López, 2014, p. 264)

Desde esta perspectiva, en el acuerdo también se plantea la elaboración de un proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional sobre “[...] las garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales” (p. 42), cuya formulación debe incluir los aportes de voceros y voceras representativos de estos sectores, en un espacio de participación nacional destinado a tal propósito. Al respecto, entre las partes se acordó que dicho evento fuera convocado y celebrado dentro de los sesenta días siguientes a la firma del acuerdo final —la cual se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2016— y que estuviera organizado por el Consejo Nacional de Participación con el apoyo de las siguientes organizaciones: la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Corporación Viva la Ciudadanía y el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep (p. 44).

A su vez, este aspecto se incorpora y amplía en la formulación del PMI (2017), en el cual se reitera el compromiso gubernamental de generar espacios de participación de carácter nacional, regional y local, con el propósito de destinar insumos para la formulación del proyecto de ley de participación ciudadana (CSIVI, 2017, p. 69), la creación de la Comisión Nacional de Diálogo y la discusión y evaluación de insumos para el fortalecimiento de los movimientos y organizaciones sociales.

En relación con los criterios establecidos para el evento nacional sobre propuestas alrededor de la ley de participación ciudadana, en el acuerdo final se establecieron quince lineamientos, de los cuales, en este artículo se destacan dos, que tienen relación específica con el ámbito comunicativo:

—Reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional.

—Acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones, y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público. (pp. 42-43)

Por otra parte, en los indicadores formulados en el PMI, se registra el Ministerio del Interior como responsable de la formulación del proyecto de ley de participación ciudadana, el cual debía ser presentado e impulsado ante el congreso en un lapso establecido en correspondencia con el cumplimiento del primer año de implementación del acuerdo, es decir, el mes de noviembre del año 2017 (CSIVI, 2017, p. 69).

Acerca de los avances de este punto, se puede enunciar que, de acuerdo con el primer informe de implementación del Cinep y Cerac (2018a), que abarca el primer año de implementación del acuerdo final (noviembre 24 de 2016 a noviembre 30 de 2017) e incluye la actualización de los sucesos más relevantes acontecidos en los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018, los avances más significativos son los siguientes:

—Consulta con las organizaciones sociales para la formulación de lineamientos para un proyecto de ley de garantías de promoción de la participación ciudadana y garantías para el ejercicio del derecho a la movilización y protesta social, realizada entre el 22 y 29 de marzo de 2017, lo que significa un retraso de dos meses respecto lo establecido.

—En abril de 2017, las organizaciones que apoyaron la realización del espacio nacional de consulta entregaron al Consejo Nacional de Participación el documento con los lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social. (pp. 69-70)

Con base en esto, se puede deducir que el documento entregado al Consejo Nacional de Participación⁸ surgió como resultado del desarrollo del espacio de participación nacional, que incluyó diferentes componentes como “[...] 6 foros regionales, un foro nacional y una consulta en línea, en donde se recolectaron análisis, criterios y propuestas alrededor de 8 temas, contenidos todos en el punto 2.2 [...] del Acuerdo Final” (Cinep, et ál, 2017, p. 5). Estos eventos contaron con la respectiva sistematización, difundida públicamente, entre otros mecanismos, mediante un sitio de internet destinado específicamente a este propósito⁹.

De los ocho temas mencionados, se destaca específicamente el segundo, en correspondencia con el objeto de estudio del artículo, “Garantías para ejercer derechos a la información, la réplica y la rectificación para movimientos y organizaciones sociales” (p. 5), el cual expone una orientación determinada en contraste con lo establecido en los lineamientos antes citados del acuerdo final, que, en este caso, como se puede observar, hacen énfasis en el marco constitucional:

Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, artículo 20).

En consecuencia, la CND revisó, complementó y ajustó el documento de lineamientos, referido anteriormente, y presentó el 21 de abril de 2017 un nuevo texto ante el Gobierno Nacional y la CSIVI, titulado *Lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social* (CND, 2017e). Este documento es producto de la creación

8 Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía y Centro de Investigaciones y Educación Popular Cinep.

9 <http://participando.co>

colectiva de los voceros de las organizaciones y movimientos sociales que integran dicha comisión. Como complemento, allegaron también un anteproyecto de ley que contiene la propuesta de capítulos, títulos y artículos, respectivos:

[...] la Comisión Nacional de Diálogo presentó al Gobierno Nacional y a la CSIVI el documento de lineamientos para la Ley de Garantías a la Participación, como lo establece el acuerdo final de paz, acompañado de un proyecto de ley alternativo, elaborado en forma juiciosa y ponderada que integra la reivindicación de derechos en el marco constitucional y del derecho internacional en los temas relacionados con la participación y la protesta social con los elementos propios de la libertad de expresión. (CND, 2017b, p. 6)

Asimismo, el Gobierno Nacional formuló el Proyecto de Ley Estatutaria, “por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana”, el cual fue presentado ante la CSIVI para su correspondiente concertación. Al contrastar los dos proyectos de ley formulados por la CND y el Gobierno Nacional, se observa que existen diferencias notables en su definición, objeto y contenido.

En ese sentido, en el caso de la propuesta presentada por la CND, titulada *Ley estatutaria de garantías para la participación de la ciudadanía, de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*, esta incorpora la categoría de organizaciones y movimientos sociales a la de ciudadanía. De este modo, da relevancia a este tipo de agremiaciones y las diferencia del conjunto de la población, en lugar de hacer referencia a “[...] otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales”, como se hacía inicialmente en el acuerdo final. Además, dicha propuesta incorpora la expresión “[...] para la movilización y la protesta social”, que conlleva respectivamente la inclusión de varios apartados específicos sobre este tema, en la propuesta de proyecto de ley. Estos corresponden al numeral 2.2.2 del acuerdo, “Garantías para la movilización y la protesta pacífica”, tal como se estipula en el siguiente apartado:

[...] el Gobierno definirá las medidas y ajustes normativos necesarios con base en los criterios que abajo se enuncian, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1, que contará además con la participación de voceros y voceras de la Comisión de Diálogo y representantes de otros sectores interesados. (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 44)

En el caso de lo planteado por el Gobierno Nacional de Colombia (2017) en su propuesta, se puede evidenciar una simplificación de las categorías antes descritas, que se destaca en la definición del objeto del proyecto de ley así: “por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana”. De este modo, se omite el complemento de “otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales”, al que se refiere el acuerdo final. Dicha omisión resulta altamente significativa, ya que también se registra en los artículos del mismo, como se enuncia posteriormente.

Sobre el contenido, se puede observar que, en los títulos incorporados al proyecto de ley gubernamental, se refieren a las garantías para el ejercicio de la participación y de los mecanismos de participación directa y la promoción de la participación ciudadana. En sus capítulos, estos aluden a las garantías de: el ejercicio de la participación, el reconocimiento y autonomía, el acceso a la información pública, el respeto a la honra y el goce del buen nombre en el ámbito público, la movilización y protesta pacífica, el ejercicio del control social y la promoción, información, deliberación pública y motivación veraz.

Así mismo, se incluye lo referente a la figura de Cabildo Abierto Especial de Deliberación, en procesos de revocatoria del mandato y procesos de consultas populares en municipios o departamentos, así como los acuerdos sobre mitigación de impactos ambientales, junto con la promoción y financiación de la participación ciudadana. Aunado a lo anterior, se pueden encontrar las disposiciones generales (objeto y definiciones, principios generales y deberes) y las disposiciones finales (seguimiento y acompañamiento a las garantías de participación de los movimientos y organizaciones sociales) (Gobierno Nacional de Colombia, 2017).

Sin embargo, es importante precisar que, en cuanto a los dos lineamientos sobre el ámbito de la comunicación incluidos en el acuerdo final para ser considerados en el proyecto de ley, concernientes al “derecho de réplica y rectificación, frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno Nacional hacia las organizaciones y movimientos sociales” y al “acceso a mecanismos de difusión para hacer visible su labor y opinión, en espacios en los canales y emisoras de interés público”, solo se incluye el primero en la propuesta de ley gubernamental (pp. 42-43). Este hecho representa una omisión importante y se constituye en un incumplimiento de lo estipulado en el acuerdo final y el PMI.

El derecho a rectificación y réplica en el proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana

Cabe destacar que, aunque los derechos a rectificación y réplica hacen parte de la deliberación sobre el proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana, este último derecho fue a su vez incorporado en la Ley 1909 del 9 de julio de 2018, “por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. Esta normatividad, también derivada del acuerdo final, se refiere específicamente en el artículo 11, literal d, al “derecho de réplica”, el cual se detalla en el artículo 17. No obstante, vale precisar que, en la normatividad anterior, se hace alusión a “[...] las organizaciones políticas que se declaren en oposición”; por lo tanto, no se incluyen las organizaciones y movimientos sociales, tal como se aborda en el presente artículo.

Al hacer la comparación de las propuestas de proyecto de ley presentadas por el Gobierno Nacional y la CND¹⁰ sobre los artículos que se refieren al derecho de rectificación y réplica, se puede observar que hay diferencias entre los postulados de cada una respectivamente, entre las cuales se destacan los aspectos que exponemos a continuación.

10 Para observar el contenido completo de los artículos, se puede remitir a las tablas 1 y 2.

En cuanto al derecho de rectificación, la propuesta gubernamental lo denomina en el artículo 11 como “garantía de rectificación” y lo circunscribe al artículo constitucional 115, cuando establece que, en caso de presentarse declaraciones presuntamente falsas o agraviantes en contra de las organizaciones y los movimientos sociales o sus líderes(as) o voceros(as) por parte de un funcionario del Gobierno, los tiempos que proceden para la respuesta a la solicitud que se haga en ese sentido corresponden a cinco (5) días hábiles. Después de este tiempo, si no se recibe respuesta o esta es negativa, se podrá recurrir a las instancias judiciales respectivas (Gobierno Nacional de Colombia, 2017, p. 5). Además, se indica en el parágrafo del artículo respectivo que la rectificación que se haga, debe corresponder al desarrollo del principio de equilibrio informativo y, por tanto, deberá realizarse en forma similar, en términos de despliegue informativo, a la declaración original.

Por otro lado, en la propuesta de la CND, el artículo se denomina “Derecho a la rectificación de organizaciones y movimientos sociales” y el sujeto de referencia para el derecho a la rectificación, a diferencia de la propuesta gubernamental, no corresponde a la actuación de funcionarios del Gobierno, sino, en este caso, de los medios de comunicación. Esto permite determinar que, en el caso de los dos artículos, la interpretación difiere en ese sentido y sugiere, posiblemente, que las organizaciones y movimientos sociales, en su experiencia, estiman la práctica que ellos denominan como “información tergiversada, falaz, engañosa en contra de su buen nombre” como una consecuencia directa de la actuación de los medios de comunicación.

En la propuesta de artículo de la CND no se establecen tiempos de respuesta definidos ante una solicitud efectuada, pero se destaca que debe corresponder a un tiempo oportuno y “en términos de espacio, tiempo y modo al menos iguales al que suscitó el ejercicio del derecho” (CND, 2017d, p. 23).

En el artículo 12, la propuesta gubernamental denomina al derecho de réplica como “garantía de réplica” e indica, al igual que en el caso de la rectificación, que está determinado por el artículo 115 constitucional y debe llevarse a cabo en los mismos medios del Estado en que se haya hecho la referencia o acusación respectiva por parte de funcionarios del Gobierno Nacional, en sujeción al principio de equilibrio informativo. En este caso, se debe fijar un límite de tiempo correspondiente al transcurso de los tres días hábiles siguientes (Gobierno Nacional de Colombia, 2017, p. 5).

Un aspecto destacado en el párrafo de este artículo es que los titulares de la garantía de réplica son catalogados como de carácter exclusivo para las organizaciones sociales registradas, lo cual se complementa con otros apartados de la propuesta de proyecto de ley, que regulan el registro de las organizaciones y movimientos sociales, contenidas en el capítulo 4, “Garantías para el ejercicio de la participación”; artículo 14, Sistema público unificado de registro para organizaciones y movimientos sociales, y artículo 15, Registro (p. 6-7).

En la propuesta de artículo de la CND sobre el derecho de réplica, este es denominado como “Derecho de réplica de organizaciones y movimientos sociales”. A diferencia de lo planteado en el derecho a rectificación, este no hace referencia solamente a los medios de comunicación, sino que incluye también a los funcionarios oficiales e indica, específicamente, al “Presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas” (CND, 2017d, p. 23). De forma complementaria, se menciona que, ante “tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos”, la organización o movimiento social podrán hacer ejercicio de este derecho para responder en condiciones de tiempo, medio y espacio, al menos iguales a las que se presentaron en la ocurrencia del hecho, para lo cual, cuentan con una amplia difusión. Además, incluyen como causal de réplica la emisión de mensajes sexistas en los medios de comunicación, aspecto que se destaca como importante en relación con el enfoque de género, en tanto que, es uno de los principios del acuerdo final.

Finalmente, en el artículo propuesto por la CND (2017d), se incluyen también algunas medidas para el ejercicio del derecho a réplica hacia las organizaciones y movimientos sociales, afectados en su buen nombre y que hayan sido objeto de estigmatización como la promoción de actos públicos y simbólicos (p. 23).

Según lo expuesto, en la comparación de los artículos sobre el derecho a réplica, se considera relevante que haya una exclusión del ejercicio de este derecho en las organizaciones no registradas, según establece la propuesta de artículo gubernamental. También es importante la exclusión de los medios de comunicación como posibles sujetos de la afectación de este derecho hacia las organizaciones y movimientos sociales, cuando se refiere exclusivamente a los funcionarios del Gobierno Nacional; de aquí, se puede inferir que los funcionarios de orden regional o local también son susceptibles de ser excluidos.

En cuanto a la definición de tiempos y formas de efectuar la réplica, se destaca que la propuesta gubernamental haya fijado los días específicos y las condiciones de equilibrio informativo en que debe efectuarse. En el artículo propuesto por la CND, dichas condiciones también abarcan la promoción de actos públicos y simbólicos, así como a los medios de comunicación, aunque aluda exclusivamente a los mensajes sexistas; aunque es novedoso incorporar este aspecto desde un enfoque de género, los medios de comunicación eventualmente podrían también afectar con su actuación a las organizaciones y movimientos sociales, tal como se indicó en la propuesta de artículo sobre el derecho a rectificación.

A continuación, se presenta el cuadro comparativo con el contenido de las propuestas de artículos formuladas por el Gobierno Nacional y la CND, en relación con los derechos de rectificación y réplica:

Tabla 1. Derecho de rectificación

Derecho de rectificación	
Propuesta del Gobierno Nacional	Propuesta de la Comisión Nacional de Diálogo
<p>Artículo 11. Garantía de rectificación. Cuando un funcionario del Gobierno, entendido en los términos del artículo 115 de la Constitución Política, realice declaraciones presuntamente falsas o agraviantes, en contra de las organizaciones y los movimientos sociales o sus líderes(as) o voceros(as), dichas organizaciones, a través de sus voceros(as), podrán interponer una solicitud de rectificación ante dicho funcionario quien deberá responder dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a dicha solicitud. Si no se produce la respuesta o en caso de que esta sea negativa, la organización social que considere que se está vulnerando el derecho a la honra y el buen nombre podrá recurrir a las instancias judiciales respectivas.</p> <p>Parágrafo. Como mecanismo de protección del derecho al buen nombre, la rectificación que realice el funcionario, en desarrollo del principio de equilibrio informativo, deberá realizarse en forma similar, en términos de despliegue informativo, a la declaración original (Gobierno de Colombia, 2017, p. 6).</p>	<p>Artículo 54. Derecho a la rectificación de organizaciones y movimientos sociales. Las organizaciones y movimientos sociales tendrán derecho a ejercer el derecho a la rectificación a título colectivo frente a información tergiversada, falaz, engañosa, en contra de su buen nombre por parte de cualquier medio de comunicación en tiempo oportuno, y en términos de espacio, tiempo y modo al menos iguales al que suscitó el ejercicio del derecho (CND, 2017d, p. 23).</p>

Tabla 2. Derecho de réplica

Derecho de réplica	
Propuesta del Gobierno Nacional	Propuesta de la Comisión Nacional de Diálogo
<p>Artículo 12. Garantía de réplica. Las organizaciones y los movimientos sociales, a través de sus voceros (as), podrán solicitar el derecho de réplica frente a referencias o acusaciones directas de las cuales sean objeto por parte de funcionarios del Gobierno Nacional en los términos del artículo 115 de la Constitución. El derecho a la réplica se deberá otorgar a través de los medios del Estado, en los cuales se hayan realizado las referencias o acusaciones, con sujeción al principio de equilibrio informativo en el transcurso de los siguientes tres (3) días hábiles.</p> <p>Parágrafo. Serán titulares de la garantía de réplica aquí establecida exclusivamente aquellas organizaciones sociales registradas (Gobierno de Colombia, 2017, p. 6).</p>	<p>Artículo 53. Derecho de réplica de organizaciones y movimientos sociales. Las organizaciones y movimientos sociales gozan del derecho fundamental de réplica en todos los medios de comunicación frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y por cualquier otro alto funcionario oficial. En tales casos, la organización o movimiento social interesada en ejercer este derecho podrá responder en forma oportuna, con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y su respuesta tendrá en todo caso una amplia difusión. Otra causal para el ejercicio del derecho de réplica debe ser la publicación, en los medios de comunicación, de mensajes sexistas o que propendan a la subordinación de las mujeres.</p> <p>Como ejercicio del derecho a réplica, se establecerán medidas como la promoción de actos públicos y simbólicos para las organizaciones y movimientos sociales que hayan sido objeto de estigmatización y se hayan visto perjudicados en su buen nombre (CND, 2017d, p. 23).</p>

Divergencias en las propuestas de proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana entre el Gobierno Nacional y la Comisión Nacional de Diálogo

Al reflexionar sobre las propuestas de proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, presentadas por el Gobierno Nacional y la Comisión Nacional de Diálogo, se puede observar que, cada una, de forma independiente, registra divergencias en su título, objeto, contenido y disposiciones, que se reflejan también en la formulación de los títulos, capítulos y artículos. Seguidamente, se acentúa el desarrollo de la discusión sobre esta situación, particularmente, en torno al subtema *acceso a los medios de comunicación*.

El acuerdo final, en uno de los lineamientos acordados para el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, en el numeral 2.2.1, establece el “Acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones, y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público” (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 43). Sin embargo, este lineamiento fue omitido en el proyecto de ley gubernamental, aspecto que evidencia el incumplimiento del acuerdo final y del PMI.

Tras considerar este y otros desacuerdos, luego de la presentación de la propuesta de proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional ante la CSIVI, la CND expresó públicamente, el 25 de agosto de 2017, por medio de su comunicado n.º 3, que se requieren modificaciones del proyecto presentado por el Gobierno, para que, antes de la concertación en la CSIVI y la respectiva presentación para aprobación en el Congreso de la República, se incluyeran los aportes consignados en los documentos de lineamientos y la propuesta de proyecto de ley, presentados por la CND. Lo anterior se debe a que, estos son el resultado de la amplia participación y representatividad que tuvieron los asistentes a los espacios de foros regionales y al foro nacional (CND, 2017a).

En las observaciones de la CND sobre la propuesta gubernamental de proyecto de ley, se hace alusión a la solicitud de retiro del título III, “Garantías para el ejercicio de los mecanismos de participación directa” (Gobierno Nacional de Colombia, 2017, p. 10). Se menciona la pretensión de implementar nuevos condicionantes y requerimientos para los mecanismos de participación directa, como los procesos de revocatoria, de cabildo abierto especial de deliberación pública y de consultas populares en municipios o departamentos (CND, 2017a).

Así mismo, la CND enumera un listado de ocho aspectos que se consideran esenciales para las garantías a la participación y exhorta al Gobierno Nacional a que sean integrados de manera especial. Entre ellos se destacan los puntos 5 y 6, que tienen relación con el ámbito de la comunicación:

5. El derecho de réplica y el de rectificación deben ser eficaces en una visión de progresividad de los derechos.

6. La comunicación comunitaria y alternativa es una garantía para la libertad de expresión y participación de las organizaciones y movimientos sociales y se deben establecer los mecanismos para su real fortalecimiento para que las voces de la población sean escuchadas y no siga ese monopolio mediático caracterizado por el lenguaje guerrillerista. (CND, 2017a, pp. 10-11)

El citado comunicado concluye con la sugerencia de celebrar una reunión entre los voceros de la CND y la CSIVI, en la que se puedan abordar las observaciones sobre el proyecto de ley gubernamental. Además, señala que, en el caso de no proceder a realizarse los correctivos señalados, la CND no acompañará al Gobierno en la aprobación del proyecto, pues lo considera como regresivo, ya que desconoce las peticiones ciudadanas y el contenido del acuerdo final (CND, 2017a).

Posteriormente, al finalizar el año 2017 (20 de diciembre), la CND presenta otro comunicado (n.º 5), en el que se reitera al Gobierno Nacional la necesidad de la implementación de los correctivos de la propuesta

de proyecto de ley estatutaria, tras considerar los aportes del texto de lineamientos y el proyecto de ley presentado por la CND. De igual forma, recuerda la importancia de incorporar una nueva propuesta que está incluida en el quinto punto del comunicado y complementa las presentadas anteriormente.

5. El derecho a la información y la libertad de expresión son esenciales para la democracia, lamentablemente el proyecto de ley no integra acápite alguno, por lo cual se debe garantizar el fortalecimiento legal y acceso democrático a las oportunidades a favor de los medios de comunicación comunitarios y alternativos, y establecer los mecanismos para su real fortalecimiento iniciando por la democratización de las frecuencias y del financiamiento, para que las voces de la población sean escuchadas, fortalecer la cultura de la paz y evitar que los monopolios continúen promoviendo un lenguaje de guerra. (CND, 2017c, p. 4)

En el mismo documento, la CND insiste en la concertación de una reunión entre sus voceros nacionales y la CSIVI —que no se había efectuado hasta ese momento—, con el objetivo de permitir la concertación del proyecto de ley dentro de la CSIVI y así poder presentarlo ante el Congreso de la República para su respectiva aprobación, ya que, luego del plazo establecido en el PMI, esta no había sido realizada.

Lo anterior encuentra coherencia con lo estipulado en el segundo informe de implementación del Cinep y Cerac (2018b), que corresponde al trimestre comprendido entre febrero y abril de 2018, el cual trata del cumplimiento de la implementación luego de dieciocho meses de la firma del acuerdo final. Este señala que se presentó una incidencia, derivada en parte por los procesos electorales del Congreso de la República (11 de marzo de 2018) y el cargo presidencial (27 de mayo y 17 de junio de 2018), respectivamente: “[...] una implementación normativa que no avanzó significativamente, en gran medida por la actual coyuntura electoral que vive el país y las dificultades del Gobierno para sacar adelante proyectos legislativos en un Congreso que está por finalizar su período” (p. 9).

Según lo expuesto en los “Retos en el corto plazo y recomendaciones” del mismo informe, se afirma que ese contexto demarcado por la contienda electoral trajo como consecuencia “[...] que gran parte de la clase política actúe con un horizonte de corto plazo donde las agendas individuales se anteponen a objetivos colectivos relacionados con la implementación del acuerdo de paz” (p. 88). Dado que no se registraron avances significativos al respecto, este punto fue caracterizado con la categoría de “iniciado con avances parciales”; en las observaciones de cumplimiento, se destaca que continuaba pendiente dicha reforma, considerada como básica.

En perspectiva, acerca de la futura presentación del proyecto de ley mencionado ante el Congreso de la República, de acuerdo con el funcionamiento de esta instancia, la vigencia del último parlamento concluyó en el mes de julio de 2018; es decir, finalizó sus labores sin haber cumplido, en este caso, con la presentación y discusión correspondientes al proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana, tal como se había planteado desde el primer informe de implementación del Cinep y Cerac.

En el tema 2, Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas, se reportaron menores avances como resultado del limitado espacio legislativo con el que contó el Gobierno. [...] quedó pendiente de ser presentada y aprobada la ley de garantías para la promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del derecho a la movilización y protesta social. Un asunto de gran interés para las organizaciones y movimientos sociales que consideran que en la coyuntura actual no cuentan con garantías suficientes para desarrollar este tipo de actividades. (Cinep y Cerac, 2018a, p. 9)

Finalmente, según lo expuesto, será el congreso elegido para el período 2018-2022 el destinado para abordar este procedimiento, que a su vez coincide con el mandato presidencial del nuevo gobernante elegido en las elecciones referidas anteriormente, tal como consignó el tercer informe

de implementación del Cinep y Cerac (2018c). Este comprendió el periodo entre el primero de mayo y el 31 de julio de 2018, pero incluyó los hechos destacados hasta el día de la posesión del nuevo presidente, el 7 de agosto de 2018, entre los cuales sobresalen los siguientes retos y recomendaciones a corto plazo:

Retomar los insumos elaborados por la Comisión de Diálogo Análoga con el fin de desarrollar los mecanismos institucionales que brinden mayores garantías para la movilización social y la participación ciudadana, entendidos como expresiones genuinamente democráticas en tanto herramientas para visibilizar el descontento de las comunidades respecto a decisiones políticas y actividades económicas que las afectan. (Cinep y Cerac, 2018c, p. 90)

Conclusiones

Según lo expuesto, se puede observar que el proceso de participación en los espacios de deliberación regional y nacional tuvo un carácter ampliamente representativo por parte de los movimientos y organizaciones sociales, expresado también en la presentación de importantes aportes para la formulación del proyecto de ley garantías y promoción de la participación ciudadana, contenidos en los documentos consolidados por las tres instituciones asignadas y la CND. Estos fueron presentados oportunamente ante las instancias correspondientes del Gobierno Nacional y la CSIVI.

A pesar de lo anterior, al aproximarse al segundo año de la etapa de implementación del acuerdo, el resultado del proceso demuestra que el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional ante la CSIVI no satisface las expectativas de las organizaciones participantes en el proceso de deliberación representadas en la CND. Esto se debe a que no corresponde con las propuestas formuladas de su parte e incluye aspectos que, en lugar de favorecer la participación ciudadana, la obstaculizan, uno de los cuales es el título III del proyecto de ley, “Garantías para el ejercicio de los mecanismos de participación directa”.

En ese contexto, se puede concluir que, el indicador establecido en la estrategia del PMI, *garantías para los movimientos y organizaciones sociales*, relacionado con la presentación e impulso ante el Congreso de la República del “proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales”, definido para realizarse en el periodo de un año, es decir, en el primer año de la implementación (2017), y que debe contemplar los lineamientos planteados en el acuerdo final en el numeral 2.2.1, no ha sido cumplido, a instancias del Ministerio del Interior como entidad responsable de este aspecto.

Se requiere, por ejemplo, que el lineamiento correspondiente a “Acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones, y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público” sea incorporado al proyecto de ley, para dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo final y, específicamente, a las formulaciones del subtema “Acceso a los medios de comunicación”.

Asimismo, se considera importante que se adopten las modificaciones requeridas del proyecto de ley y se incorporen las propuestas expresadas en los espacios regionales y el encuentro nacional de participación ciudadana, así como los documentos formulados por las organizaciones y movimientos sociales representados en la CND, para dar cumplimiento a lo estipulado en el acuerdo final y el PMI.

Un mecanismo que puede contribuir a la implementación de los ajustes necesarios en el proyecto de ley es la convocatoria y celebración de un encuentro entre la CND y la CSIVI, que permita avanzar hacia la concertación de una propuesta unificada de un documento, que posteriormente sea presentado ante el Congreso de la República para su respectiva aprobación.

En el caso de no presentarse una concertación del proyecto de ley entre el Gobierno Nacional y las FARC, a través de la CSIVI, que permita su posterior presentación para aprobación en el Congreso de la República, se puede concluir que el amplio y significativo proceso de participación ciudadana, expresado en los encuentros regionales y el espacio nacional, así como, en los documentos formulados por las tres instituciones designadas y por parte de las organizaciones y movimientos sociales representados en la CND, serían desaprovechados, lo cual podría conllevar el desconocimiento de la participación ciudadana.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional, número 114 del 7 de julio de 1991.
- Barón, Luis; Rodríguez, Enrique; Wiesner, Santiago; Martínez, María; Acevedo, Fabio; Luque, Gino y Gardeazábal, Helena (2002). *Internet, guerra y paz en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Corporación Viva la Ciudadanía y Fundación Foro Nacional por Colombia (2017). *Lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*. Recuperado de: <https://bit.ly/2LxplOr>
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) (2018a). *Informe de verificación del primer año de implementación del acuerdo final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica (A. F. 6.3.2)*. Recuperado de: <https://bit.ly/2EUW812>
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) (2018b). *Segundo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica (A. F. 6.3.2)*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Qaiqqg>

Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) (2018c). *Tercer informe de verificación de la implementación del acuerdo final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica* (A. F. 6.3.2). Recuperado de: <https://bit.ly/2AEnvbr>

Congreso de la República. Colombia. (2018). Ley 1909 del 9 de julio de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2qlsCrf>

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (csivi) (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

Comisión Nacional de Diálogo (2017a). Comunicado n.º 3. a la comunidad nacional e internacional (25 de agosto de 2017). Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1nlQjbsr_1mBAZ2-aldqGsi9b2iRYrgG

Comisión Nacional de Diálogo (2017b). Comunicado respuesta a Martha Lucia Ramírez y a los directores de algunos medios comerciales de comunicación (30 de septiembre de 2017). Recuperado de: <https://goo.gl/vb3fuj>

Comisión Nacional de Diálogo (2017c). Comunicado n.º 5 de la Comisión Nacional de Diálogo a la comunidad nacional e internacional (20 de diciembre de 2017). Recuperado de: <https://goo.gl/vQ9mhb>

Comisión Nacional de Diálogo (2017d). *Ley estatutaria de garantías para la participación de la ciudadanía, de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*. Recuperado de: <https://goo.gl/EeHNs5>

Comisión Nacional de Diálogo (2017e). *Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social*. Recuperado de: <https://goo.gl/n48xqr>

Gaitán, Óscar y Núñez, Jaidivi (2016). *Medios, paz y democracia en Colombia*. Memorias del Seminario Serie Colombia 2015: 20, 21 y 22 de noviembre, Barranquilla, Colombia. Bogotá: Partners Colombia.

Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de: <https://goo.gl/T2hXYR>

Gobierno Nacional de Colombia (2017). *Proyecto de Ley Estatutaria*. “Por medio de la cual se dictan normas de garantías y promoción de la participación ciudadana”. Recuperado de: shorturl.at/dtyDR

López, Fabio (2014). *Las ficciones del poder: patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Bogotá: Iepri-Penguin Random House.

López, Fabio (2015). Entre lo deseable y lo posible para poder vivir en paz: cambios en la comunicación mediática y en las culturas políticas de derechas e izquierdas. En A. Vargas (Ed.), *Transición, democracia y paz*, pp. 113-141. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectoría de Investigación y Extensión. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

Wodak, Ruth y Meyer, Michael (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.