

# Encrucijadas de la refrendación del acuerdo de paz

En Colombia es la primera vez que se acude a la refrendación para darle legitimidad a un acuerdo de paz. Luego del resultado del plebiscito, los mecanismos son distintos e implican grandes desafíos para la sociedad colombiana.

Por: John Montoya Rivera, S.J.\*

Una cifra que hace excepcional a Colombia en el concierto internacional es el alto número de procesos de paz, exitosos y fallidos, en los últimos 35 años. Sin tener en cuenta la controvertida desmovilización de los paramilitares, que técnicamente hablando no fue un proceso de paz, Colombia se ha embarcado 11 veces en la búsqueda de la paz negociada desde cuando el ex presidente Carlos Lleras Restrepo fue comisionado en 1981 para liderar el proceso de conversaciones con las FARC.

En esta larga historia, es la primera vez que se acude a la figura de la refrendación para darle legitimidad a un acuerdo de paz. Esto significa la inclusión de la sociedad civil desde el comienzo del proceso transicional hacia la paz. Si bien en el pasado la negociación y aprobación era un asunto entre las élites de las partes en contienda — para el caso colombiano, el presidente de la república y los representantes de los grupos alzados en armas—, en procesos más recientes, en otros países, la participación de la sociedad civil en las fases de aprobación e implementación de acuerdos de paz se ha constituido en pieza determinante de su éxito o fracaso. Por ejemplo, el acuerdo de paz

en Guatemala (1996), sometido a consulta popular (1999), fue votado negativamente por los guatemaltecos. Consecuencia del bajo respaldo del pueblo han sido los escasos resultados en la implementación del acuerdo de paz y la poca estabilidad democrática del país.

Caso contrario es el de Irlanda del Norte (1998): el “Acuerdo del Viernes Santo” fue ratificado mayoritariamente por los irlandeses, un mes después de su firma. Aunque el IRA dejó las armas en el año 2005, la implementación gradual del acuerdo —que contó con amplio respaldo popular— conllevó modificaciones constitucionales e institucionales que contribuyeron a la paz del país.

Así las cosas, un acuerdo de paz que no cuente hoy con respaldo popular

para su implementación difícilmente tendrá buen augurio. En los párrafos siguientes, se hará un breve análisis de las posibilidades de refrendación para la segunda versión del acuerdo de paz entre el Gobierno del presidente Santos y las FARC.

## La refrendación en los dos acuerdos

El 2 de octubre de 2016, a los seis días de firmado en Cartagena el acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, el pueblo colombiano, convocado a las urnas mediante plebiscito para expresar su apoyo, dijo “No” (50,21 %), con un estrecho margen de 53.894 votos de diferencia respecto del “Sí” (49,78 %) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016). Como consecuencia de este resultado, el acuerdo de paz no pudo implementarse y las partes firmantes tuvieron que renegociarlo para incluir lo solicitado por los voceros políticos del “No”.

La siguiente tabla nos muestra la refrendación en el acuerdo original y en el acuerdo revisado:

“

Así las cosas, el sentido común nos indica que este acuerdo no se refrendará mediante plebiscito.

”

**Tabla 1. Refrendación en el acuerdo original y en el acuerdo revisado**

Acuerdo 24.08.2016 /Punto 6.6	Acuerdo 12.11.2016 /Punto 6.6
<p>AEI Gobierno de Colombia y las FARC-EP, para zanjar las diferencias surgidas hasta la fecha sobre el tema aludido, en desarrollo de la Agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, hemos convenido acoger como fórmula de convergencia la decisión que profiera la Corte Constitucional sobre los alcances del Proyecto de Ley Estatutaria No. 156 Cámara de 2015, 94 de 2015 Senado, en el espíritu hasta ahora anunciado y en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale”.</p>	<p>P“El nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera deberá ser objeto de refrendación, de acuerdo con el Punto 6 de la Agenda del Acuerdo General. Dicha refrendación podrá efectuarse mediante sistemas de participación ciudadana como son el plebiscito, la iniciativa legislativa, la consulta, el cabildo abierto y otros, o por corporaciones públicas elegidas mediante sufragio sobre cuyos miembros recaiga representación con mandato tales como el Congreso de la República, las asambleas departamentales y concejos municipales. El Gobierno Nacional y las FARC-EP acordarán el mecanismo de refrendación que habrá de hacerse como las normas pertinentes o sentencias lo indiquen”.</p>



Los entusiastas por esta vía de refrendación ven en esta fórmula de alto cuño democrático (cabildo abierto), que es además procedimentalmente sencilla y expedita, la mejor opción a la refrendación del acuerdo.



Los mecanismos de refrendación entre uno y otro acuerdo difieren sustancialmente. En primer lugar, la redacción del acuerdo original indica que en este punto hubo desacuerdo entre las partes y deja en manos de la Corte Constitucional la decisión sobre los términos en los que se convocaría el plebiscito, tal y como lo había prometido el presidente de la república desde el comienzo de las negociaciones. La versión definitiva del acuerdo —después de no pasar el plebiscito del 2 de octubre— amplía los mecanismos de refrendación a las formas de participación ciudadana y a todas las instancias de representación popular.

Entre las posibilidades de refrendación que contempla el nuevo acuerdo, hay algunas que se discuten con más fuerza, pero todas tienen sus propias encrucijadas. Veamos:

### Convocar a un nuevo plebiscito

Esta iniciativa proviene de algunos sectores del No que continúan insatisfechos con los términos del segundo acuerdo. La propuesta es inviable y demuestra que los proponentes definiti-

vamente no quieren por ningún motivo ver a las FARC en la arena política.

La volatilidad del electorado, el alto índice de popularidad del líder del No, la baja popularidad de las FARC y la poca capacidad que ha demostrado el Gobierno para hacer pedagogía del acuerdo pondrían en alto riesgo la aprobación del mismo, vía plebiscito. El acuerdo sería insostenible políticamente, en caso de ganar plebiscitariamente por un estrecho margen; y definitivamente daría al traste con el proceso de paz, si convocado vuelve a ganar el No. Esta última posibilidad sería catastrófica para Colombia porque no habría margen de maniobra para legitimar el acuerdo por otros medios.

Así las cosas, el sentido común nos indica que este acuerdo no se refrendará mediante plebiscito.

### El cabildo abierto

La propuesta consiste en refrendar el acuerdo acudiendo a esta figura histórica contemplada, entre otros mecanismos, por el Artículo 103 de la Constitución Política<sup>1</sup> y regulada por Ley estatutaria, así:

Artículo 22. Cabildo Abierto. En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por

mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva Corporación. (Congreso de la República, 2015, art. 22) (Subrayas fuera del texto).

Los entusiastas por esta vía de refrendación ven en esta fórmula de alto cuño democrático, que es además procedimentalmente sencilla y expedita, la mejor opción a la refrendación del acuerdo. Tal y como lo dispone la norma, el cabildo abierto es la participación directa del pueblo en los concejos municipales y en las juntas administradoras locales, constituyéndose en una expresión genuina de soberanía popular que delibera en asuntos de interés público a nivel local y departamental.

Si bien el cabildo abierto es una manera democrática de promover el diálogo horizontal entre ciudadanos y autoridades locales y regionales, y es al mismo tiempo una manera de ejercer control directo de la ciudadanía a sus mandatarios, esta imaginativa propuesta tiene un inconveniente que la hace inviable en este caso: es aplicar una fórmula de participación local y regional en asuntos de interés nacional. Aunque el acuerdo de paz es un asunto determinante en la vida de ciertas regiones del país, su importancia es, indudablemente, de carácter nacional. Por lo tanto, convocar a sesiones de cabildo abierto en todos los municipios y departamentos del país



Acción de veeduría ciudadana liderada por jóvenes universitarios y miembros de organizaciones sociales frente al Congreso de la República durante la sesión en la que se avaló el nuevo acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC. Fotógrafo: Juan Carlos Merchán.

para aprobar o no el acuerdo desvirtúa la naturaleza de esta figura, que es el fortalecimiento de la participación local en asuntos de interés comunitario (Congreso de Colombia, 1994, art. 83).

Si en gracia de discusión admitimos que se pudiera aplicar este mecanismo como medio de referendación del acuerdo, ¿qué pasaría si en unos municipios o departamentos se dice Sí y en otros No al acuerdo? ¿Acaso se contabilizarían los resultados de todos los cabildos abiertos para luego concluir de ese resultado, con la referendación?

Ahora bien, si la limitación de la materia objeto de discusión en cabildo abierto fue amplia en la Ley 134/1994, en la Ley 1757/2015 fue restrictiva; es decir, los asuntos que se discuten en cabildo abierto serán los de competencia de la respectiva corporación (Concejo, Asamblea, Junta Administradora Local).

El conflicto armado es un asunto que compromete la seguridad de la nación, y es función del presidente de la república salvaguardarla (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 189, num. 3). Lo que se negocia en un acuerdo de paz compromete la seguridad del Estado y el diseño de políticas públicas de carácter nacional que son de exclusiva compe-

tencia del presidente y no de los alcaldes, gobernadores, concejos, asambleas o juntas administradoras locales, autoridades directamente relacionadas con la convocatoria, asistencia y espacio del cabildo abierto.

En últimas, hay restricciones legales por el tema que sería objeto de discusión en el cabildo abierto: su puesta en práctica sería compleja a nivel nacional y los resultados —que seguramente serían antagónicos, pues en unos sitios se apoyaría el acuerdo y en otros no— dejarían al país sumido en el completo caos. Por ejemplo, si en el viejo Caldas y Antioquia los cabildos abiertos dan como resultado No apoyo al acuerdo y en el Cauca, Valle, Nariño, los cabildos Sí apoyan el acuerdo... ¿Cómo se procedería?

“

Si bien es cierto que el acuerdo revisado incluye todas las formas de participación ciudadana como mecanismos de referendación, la opción política y jurídica más conveniente es la del Congreso de la República.

”

## El Congreso de la República

Es la alternativa jurídica y políticamente más viable de referendación. De hecho, es la que está tomando más fuerza después de la firma del acuerdo revisado, aunque no se sabe aún cómo se comportarían Cambio Radical y la bancada del partido Conservador —al menos los satisfechos con la revisión del Acuerdo— a la hora de referendarlo e implementarlo. En todo caso, no se avizora mejor opción que el Congreso. El escenario, sin duda, no será pacífico. En él influirá, de un lado, que se respete el cese al fuego bilateral y, de otro, la actitud del Gobierno y su coalición mayoritaria en el Congreso, así como la de los voceros de las FARC. Se espera del Gobierno más diálogo, como lo hizo —desafortunadamente ya tarde— después del fracaso del plebiscito. Y se espera de las FARC un cambio en el lenguaje —del militar al político—, que por fortuna ya ha comenzado, a la hora de establecer diálogos con sus adversarios, y más humildad para acercarse a las víctimas.

De un tiempo para acá, se ha comenzado a utilizar en el lenguaje político la palabra humildad, del latín humilitas.

