



Proyecto Paz
Facultad de Derecho
CIJUS - Dirección de Investigaciones
Universidad de los Andes

POLICY PAPER # 1 DIC. 2016

**La refrendación del Acuerdo final de la
Habana: un proceso que debe estar basado en
principios de participación**

Antonio Barreto Rozo

PhD. Profesor asociado y director de la Maestría en Derecho
Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.

*Este paper sugiere que, la refrendación de lo pactado en los
Acuerdos de Paz debe ser asumida como un proceso complejo,
mixto y escalonado basado, primordialmente, en principios de
participación ciudadana.*

©Antonio Barreto Rozo

Cómo citar este artículo:

Barreto Rozo, Antonio. "La refrendación del Acuerdo final de la Habana: un proceso que debe estar basado en principios de participación" Proyecto Paz – Universidad de los Andes, No. 1 (2017): 1-7.

Contacto Proyecto Paz
proyectopaz@uniandes.edu.co

La refrendación del Acuerdo final de la Habana: un proceso que debe estar basado en principios de participación

Antonio Barreto Rozo

Resumen ejecutivo

En consonancia con la implementación del Acuerdo final de la Habana, la refrendación de lo así pactado debe ser asumida como un proceso complejo, mixto y escalonado basado, primordialmente, en principios de participación ciudadana.

Introducción

La refrendación de las negociaciones de la Habana ha experimentado un camino brusco y accidentado, bajo afanes y vaivenes coyunturales en un contexto profundamente polarizado. Las partes de la negociación – el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc – se esforzaron por acordar una serie de principios para concebir y adelantar puntos clave de la agenda – como la reparación integral a las víctimas, la reforma rural integral o la implementación del acuerdo final –, pero esa tarea no fue efectuada para afrontar el delicado tema de la refrendación. Uno de los vacíos más notables, tanto del primer acuerdo (de agosto 24 de 2016) como del acuerdo final (de noviembre 12 de 2016), es justamente la ausencia de principios y criterios de fondo en esta materia.

La ausencia, desde el inicio, de una batería básica de principios rectores en este campo explica en parte los giros abruptos, la desorientación y el desasosiego que han sufrido las negociaciones al respecto. La tesis básica de este reporte es que aun y cuando parezca tarde, todavía es tiempo para intentar acordar algunos principios guía en materia de refrendación, entre los que están de acuerdo y los que están en desacuerdo con las negociaciones adelantadas en la Habana.

Las posturas más radicales del SI señalarán que para refrendar los acuerdos basta con el acto simple de mayorías llevado a cabo en el Congreso, y aquellas más radicales del NO reclamarán que solo con otro plebiscito – u otro mecanismo de participación de identidad similar – podrá superarse el resultado adverso a las negociaciones del pasado plebiscito de octubre 2. Pero en el interregno de estos extremos hay toda una serie de alternativas que no deben ser desechadas. Y tanto mejor si las posibilidades disponibles son evaluadas al trasluz de principios y parámetros de fondo que puedan guiar de una forma más coherente y sostenida en el tiempo este importante tema.

Asumiendo que la refrendación es, en esencia, un asunto de participación, en este reporte se adelantará una exploración corta y preliminar de algunos principios de participación que pueden ser aplicados en este ámbito (parte 1). Su estudio confirma que, tal y como lo establece la Corte Constitucional en su reciente decisión C-699 de 2016, la refrendación debe ser vista ante todo como “un proceso”. Un proceso – complejo, mixto y escalonado – en el que, a mi modo de ver, la refrendación

congresional de las negociaciones es un acto *jurídicamente* válido y suficiente para seguir adelante con la implementación de los acuerdos, pero *políticamente* insuficiente de cara a la participación ciudadana directa, la cual, por tanto, debe ser redoblada y fortalecida a lo largo del trayecto. En este sentido, la refrendación jurídica, en algún punto de la implementación del proceso de negociación, debe lograr ser reconciliada con la refrendación política (parte 2). Al final se ofrecen unas breves recomendaciones y conclusiones.

La refrendación del Acuerdo final: un asunto de principio

Aún cuando en su decisión C-699/2016 – sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 1/2016 – la Corte Constitucional acepta que la refrendación popular del acuerdo final de la Habana “puede concluir en virtud de la decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de autoridad democrática” como lo es el Congreso (Comunicado 52 de diciembre 13/2016), también reclama que tal refrendación deber ser entendida como un proceso de búsqueda de mayores consensos guiado de buena fe y con la necesaria participación directa de la ciudadanía. ¿Es conciliable que la Corte en estos términos haya dado vía libre a la refrendación indirecta del Congreso de unos acuerdos de paz que justamente tuvieron que ser renegociados por el rechazo de su refrendación popular directa en el plebiscito celebrado el pasado octubre 2? El presente reporte, antes que ofrecer una respuesta inmediata a esta polémica pregunta, llama la atención sobre la importancia de intentar enmarcar discusiones profundamente polarizadas como esta bajo el paraguas de principios que puedan ayudar a balancear y acomodar las diferencias e intereses enfrentados.

Un proceso de paz con antecedentes de violencia brutal y profunda animadversión y desconfianza entre los actores enfrentados como lo es el sudafricano, empezó a ofrecer salidas concebibles – que antes parecían abiertamente inconcebibles – justamente mediante la discusión de una serie compleja de principios que le dieron contenido a la Constitución interina de 1993, que sirvió de sustento primordial para la adopción final de la Constitución Sudafricana de 1996 (ver detalles en Klug, 2007-2008). En efecto, entre sus distintas cualidades, una discusión seria y sostenida de principios en ámbitos polarizados permite: (i) romper el hielo para acercar y acomodar orillas opuestas en asuntos comunes preliminares, dado el margen de abstracción e incluso de ambigüedad que tiene los principios; (ii) seguir una guía de ruta sustentada con criterios de fondo y con vocación de permanencia en el mediano y largo plazo; y (iii) empujar la discusión hacia un terreno que aún no ha sido fuerte en el proceso de paz colombiano, a saber, el de la reflexión y la deliberación pública de la agenda de paz, esta vez aplicada a la refrendación, donde, más que un asunto meramente electoral, sea vista como un espacio fértil de pedagogía política y ciudadana.

En materia participativa, la normatividad colombiana ofrece una variada caja de herramientas de principios que puede ser aprovechada para enmarcar el difícil tópico de la refrendación. Para la muestra los siguientes principios de participación:

- Principio democrático participativo (desarrollado en una rica línea jurisprudencial constitucional iniciada en el fallo C-089/1994): establece como elemento esencial,

transversal, universal y expansivo la participación ciudadana. Busca resguardar los elementos básicos que componen una democracia (ver detalles en Barreto-Rozo, 2016).

- Principio de buena fe en la participación (empleado, entre otros, en el fallo C-089/1994): la relación de la ciudadanía y las autoridades, y de aquellas y estas entre sí, debe partir de la buena fe en las actuaciones adelantadas (art. 83 Constitución Política).

- Principio de pluralismo y tolerancia en la participación (aplicado, entre otros, en el fallo C-379/2016): la participación parte de la premisa de respetar y reconocer la existencia del otro (p.ej. proyecto de vida de un tercero) y de lo otro (p.ej. la naturaleza como ser sintiente).

- Principio de disponibilidad de la participación (art. 109 Ley Estatutaria 1757/2015): la ciudadanía debe contar con el contexto social e institucional adecuado para poder participar en la construcción de lo público.

- Principio de acceso a la participación (art. 109 Ley Estatutaria 1757/2015): la ciudadanía, como sujeto político, debe poder ejercer sus derechos en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación.

- Principio de calidad de la participación (art. 109 Ley Estatutaria 1757/2015): la ciudadanía debe contar con la información y el apoyo oportuno, calificado y suficiente para poder participar en la construcción de lo público.

- Principio de permanencia en la participación (art. 109 Ley Estatutaria 1757/2015): la ciudadanía debe contar con la garantía de poder incidir en procesos participativos y de decisión pública sostenidos a lo largo del tiempo.

En una primera mirada, de estos principios se desprende sin mayor dificultad la idea de que la participación ciudadana constituye un proceso en continua expansión (principio democrático) y con vocación temporal y espacial de durabilidad en la comunidad política (principio de permanencia). En realidad “la participación es un proceso y no un hecho aislado” que avanza a diferentes velocidades (PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1993, p. 2). De cara a la refrendación congressional del Acuerdo de la Habana, esta idea en nuestro contexto ha sido certeramente aplicada al precisarse que la “refrendación popular inmediata no parece ahora posible; pero sin alguna forma de refrendación de ese tipo, la paz es frágil y su implementación difícil. Una forma de superar ese dilema es entender la refrendación y la implementación del acuerdo de paz no como un acto único sino como un proceso complejo, que puede incorporar diversos mecanismos en distintos momentos.” (Uprimny, noviembre 2016).

En este proceso, y bajo un debate serio y sostenido de los principios que deben enmarcar la trayectoria de la refrendación, podría vaticinarse, por ejemplo, que los simpatizantes del NO intentarían echar mano de principios como el democrático y el de permanencia para insistir en la refrendación popular de las negociaciones de la Habana; pero los simpatizantes del SI, a su turno, blandiendo el principio de buena fe podrían poner en seria tela de juicio la idea de que solo ha habido una mera refrendación

congresional, al hacer un inventario exhaustivo de todos los esfuerzos de participación y de inclusión, aun de los puntos de vista de los opositores más radicales, que han tenido lugar en distintos momentos y escenarios de las negociaciones de la Habana. Ello, de nuevo, entendiendo la refrendación como un proceso, lo cual pasa a ser descrito.

La refrendación del Acuerdo final: un proceso complejo, mixto y escalonado

La refrendación, guiada por los principios de participación, debe ser entendida como un proceso complejo, mixto y escalonado. Escalonado, porque requiere del encadenamiento constante y sostenido de una serie de pasos jurídicos y políticos que honren la trayectoria expansiva de la participación ciudadana (principio democrático y de permanencia de la participación). Mixto, porque demanda la combinación de mecanismos directos e indirectos, formales e informales, de participación ciudadana (principios de disponibilidad, acceso y calidad de la participación). Complejo, ya que – teniendo como referente la forma como la Corte Constitucional entiende una orden judicial compleja (ver, p.ej., sentencia T-086/2003) – conlleva un conjunto de actuaciones públicas que rebasan el ámbito de competencia y la órbita de control exclusivo de una sola autoridad, ya sea esta ejecutiva, legislativa o judicial (principios de buena fe y de disponibilidad, acceso y calidad de la participación, pero aplicados en especial a los servidores públicos).

Como proceso, en su accidentado decurso, la refrendación de las negociaciones de la Habana ha sido *jurídicamente* avalada con la combinación de actuaciones adelantadas por el Presidente y la rama ejecutiva – logrando un acuerdo final con las Farc en su mandato de buscar la paz y conservar el orden público (art. 189 #4 Constitución Política) –, la rama legislativa – dando su aval, en seguimiento de las condiciones impuestas por la Corte Constitucional en su fallo C-699/2016, relacionadas con la necesaria participación directa de la ciudadanía y la búsqueda de mayores consensos guiada de buena fe – y la rama judicial – justamente con la expedición del citado fallo C-699/2016 y los posteriores que confirmen o aclaren varios de sus enunciados. Con eso se dio vía libre a la implementación jurídica del acuerdo final.

La refrendación jurídica de las negociaciones por parte del Congreso se tornó necesaria por la fragilidad del cese al fuego luego de 6 años de ardua negociación, el creciente riesgo de fragmentación en las filas de las Farc y la violencia desatada contra líderes sociales, entre otros factores. Con todo, *políticamente* dicha refrendación tiene un serio problema pendiente por resolver, debido al fracaso en la refrendación popular de las negociaciones del plebiscito celebrado el pasado octubre 2. No ayuda que el Congreso históricamente sea uno de los órganos más desprestigiados ante la opinión pública, a lo que hay que añadir que la mayoría estrecha que rechazó el acuerdo inicial en dicho plebiscito muy posiblemente se encuentra minoritariamente representada en el actual Congreso.

Así, en atención a los principios de participación atrás mencionados, la participación ciudadana directa debe ser redoblada y fortalecida para que, en algún punto del proceso de implementación de las negociaciones, la refrendación jurídica logre ser reconciliada, de forma suficiente, con la refrendación política. Se ha propuesto, en este sentido,

cabildos abiertos municipales o departamentales así como la interposición de derechos de petición por la paz (Cifuentes, noviembre 2016), o mecanismos de participación con diversos grados de institucionalización – que van desde iniciativas populares legislativas hasta consejos territoriales de paz – (Uprimny, diciembre 2016). Mientras cada una de estas propuestas tiene sus pros y sus contras, no debe cejarse en la labor de tomarse en serio un genuino camino de participación ciudadana directa para saldar la refrendación política del Acuerdo final de paz.

En este sentido, actos jurídicos y políticos como el plebiscito de octubre 2 de 2016, la refrendación congressional de las negociaciones o la sentencia C-699 de diciembre 13 de 2016, entre otros, deben ser entendidos como eslabones institucionales que forman parte de un proceso – complejo, mixto y escalonado – siempre ocupado y preocupado por honrar la trayectoria expansiva de la participación ciudadana, como un asunto de principio. Ayuda, al respecto, una actitud deferente de las ramas del poder público hacia la “participación ciudadana directa” y hacia la “búsqueda de mayores consensos”, como lo establece el fallo C-699/2016. Finalmente, en adición a las propuestas participativas atrás citadas, valdría la pena tomar en consideración las experiencias que el país ha tenido al combinar mecanismos formales e institucionalizados con mecanismos informales de participación ciudadana. Uno de los ejemplos más sobresalientes está en la combinación del movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta (mecanismo informal de participación) con la consulta para convocar una asamblea constitucional (mecanismo formal de participación), que allanó el camino a la posterior adopción de la Constitución de 1991. Formalidad e informalidad en los distintos momentos y escenarios de la trayectoria expansiva de la participación ciudadana, podría ayudar a cerrar la brecha entre la refrendación jurídica y la política de las negociaciones de la Habana.

Recomendaciones

Para aterrizar el proceso de participación de principios a prácticas evaluables concretas, puede pensarse en actuaciones institucionales inmediatas tales como:

- Diseño y ejecución de una base digital de datos de mecanismos nacionales y territoriales, directos e indirectos, formales e informales, de participación, como guía de seguimiento o de “cómo vamos” con la refrendación jurídica y política de las negociaciones. Debe incluir y registrar iniciativas tales como las mesas participativas de trabajo, movilizaciones ciudadanas o mandatos por la paz, cabildos por la paz, entre muchas otras.
- Mapas interactivos de seguimiento y uso de nuevas tecnologías de información y comunicación – incluyendo aplicaciones en dispositivos inteligentes, etc. – para promover y evaluar en tiempo real la participación ciudadana en la implementación de las negociaciones.

Conclusiones

Debe evitarse que las dinámicas de implementación de las negociaciones de la Habana tornen el escenario en un proceso cerrado y excluyente entre cúpulas o élites sin base de la legitimidad conferida por la participación ciudadana directa. Esto es, que se torne – como lo señalan analistas expertos – en un simple “pacto entre caballeros”. Para ello, como asunto de principio, debe tratarse de un proceso complejo, mixto y escalonado fundamentalmente inspirado y guiado por una agenda expansiva de participación ciudadana.

Para saber más

- Barreto Roza, Antonio (2016), “El rompecabezas de la democracia: fichas y modelos para armar”, en: *Constitución y democracia en movimiento*, Ediciones Uniandes, 25-44.
- Klug, Heinz (2007-2008), “Constitution-making, democracy and the ‘civilizing’ of irreconcilable conflict: What might we learn from the South African miracle?”, 25 Wis. Int’l L.J. 269.

Referencias

- Cifuentes, Eduardo (noviembre 2016), “El Congreso no le da legitimidad al nuevo Acuerdo de paz”, *Semana*, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-congreso-no-legitima-los-acuerdos-de-pa-z-segun-eduardo-cifuentes/506594> (Recuperado en noviembre 25/2016)
- Corte Constitucional, Comunicado 52 de diciembre 13/2016 sobre la sentencia C-699/2016, Magistrada ponente: María Victoria Calle.
- PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993), *Informe sobre desarrollo humano 1993*.
- Uprimny, Rodrigo (noviembre 2016), “Una refrendación progresiva”, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/una-refrendacion-progresiva> (Recuperado en noviembre 28/2016)
- Uprimny, Rodrigo (diciembre 2016), “Refrendación progresiva (II)”, *El Espectador*, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/refrendacion-progresiva-ii> (Recuperado en diciembre 6/2016)