



DEBATES SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PARA APROBAR UN ACUERDO FINAL

INTRODUCCIÓN

Los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia (GoC) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) están avanzando: se han firmado dos acuerdos parciales y hay afirmaciones por parte del Gobierno señalando que un acuerdo final se firmará antes de acabar el año. Las discusiones en los sectores judicial y político se enfocan cada vez más en cómo la población podría referendar un acuerdo final de paz y cómo se podrían hacer sostenibles las reformas políticas que de él resulten. La ley 134 de 1994 describe varios mecanismos para facilitar la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones, que van desde el plebiscito a las decisiones tomadas por el Ejecutivo hasta la revocatoria al mandato de un gobierno. Uno de estos mecanismos es el referendo, el cual permite la aprobación o el rechazo popular de una norma propuesta o existente. Otro es la consulta popular a través de una asamblea constituyente, que permite la reconstrucción de toda o partes de la Constitución, bajo el liderazgo de un grupo de representantes elegidos por voto popularⁱ.

Este documento se enfoca en el referendo y la asamblea constituyente como los dos mecanismos que más se presentan en las discusiones sobre cómo referendar un posible acuerdo de paz; considerando los procedimientos y usos de cada uno, y los argumentos a favor y en contra de emplearlos tras el fin de las negociaciones.

REFERENDO



El GoC apoya la opción de referendo como la más adecuada para hacer reformas constitucionales pequeñas e implementar programas y leyes que resulten del proceso de paz. La Ley 134/1994 define las condiciones que se tienen que cumplir para convocar un referendo. En el caso de que este mecanismo se utilice, al menos el 5% del censo electoral nacional vigente tiene que apoyar la solicitud para convocarlo y se debe implementar con preguntas en formato de voto *sí* o *no*: por ejemplo, se podría utilizar un párrafo que defina los parámetros de una iniciativa para facilitar la participación amplia de la sociedad civil en la política. Al menos el 25% del censo electoral tiene que participar en el referendo para que sea válido y, de ellos, al menos el 50% más un voto constituye la mayoría necesaria para pasar la reforma constitucionalⁱⁱ.

Por otra parte, en noviembre 2013 el Congreso aprobó una ley estatutaria (Ley 063 de 2013) que permite la realización de un referendo el mismo día que una elección popular (prohibido por la Ley 134/1994) y la Corte Constitucional la avaló en marzo 2014. Dicha ley se puede aplicar solo si el referendo busca la aprobación de las reformas propuestas en un acuerdo de paz que resulte del proceso actual con las FARCⁱⁱⁱ. Aunque inicialmente se planeó para permitir el referendo el mismo día que las elecciones presidenciales (25 de mayo 2014), de momento esto parece inalcanzable porque los diálogos tienen poca probabilidad de finalizar antes de esa fecha.

El último referendo realizado en Colombia fue en octubre de 2003, cuando el entonces Presidente Álvaro Uribe intentó hacer reformas para luchar contra la corrupción e implementar otras medidas^{iv}. Ninguna de las 15 preguntas alcanzó el 25% de participación del censo electoral necesaria^v.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE



El propósito de una asamblea constituyente es reescribir toda o parte de la Constitución y las FARC apoyan esta ruta porque quieren tener una mano en la escritura de un nuevo documento. Sin embargo, el GoC insiste en que permitir esto sería como aceptar que las FARC invaliden las normas y estándares protegidos actualmente, y reconocer que dicho documento no es suficientemente amplio en sus provisiones para los Derechos Humanos y otras normas importantes, además de concederles una posición más fuerte a las FARC al final del conflicto.

Para hacer una asamblea constituyente se debe aprobar, en la Corte Constitucional, una ley que permita y defina la elección y el número de representantes, y la duración y el alcance de la asamblea misma. Una vez aprobada, se realizan dos votaciones separadas, en las cuales debe participar mínimo la tercera parte del censo electoral nacional y de ese total se requiere mínimo el 50% más uno de los votos para aprobar algo. La primera votación es un *sí* o *no* para la convocatoria de la asamblea constitucional; mientras que en la segunda se elige a los representantes incluidos en la asamblea misma^{vi}.

De momento no se ha propuesto ninguna ley para permitir una asamblea constituyente al concluir el proceso de paz. Además, es importante anotar que bajo la Constitución actual no hay precedentes legales para la creación de una asamblea constituyente y la definición de factores como su composición. Hasta ahora, en el Congreso no se ha aprobado ninguna ley para modificar esta Constitución a través de una asamblea constituyente.

EL DEBATE

Desde que se anunció el proceso de paz con las FARC, en agosto de 2012, los debates judiciales y políticos han abordado el mecanismo que se podría utilizar para ganar la aprobación popular de un acuerdo de paz final. El GoC ha apoyado el mecanismo del referendo desde el inicio de los diálogos, mientras las FARC y varios partidos políticos favorecen la asamblea constituyente. Hay varias preocupaciones: por un lado, una prioridad es asegurar que cualquier iniciativa política y acuerdo que se haga en Cuba se vuelva política estatal y no gubernamental. Por ejemplo, la implementación de acuerdos para apoyar la participación ciudadana o los programas de reforma rural no se deberían amarrar a la administración del Presidente Juan Manuel Santos, sino ser preservados como política estatal que trascienda el cambio presidencial. Por otra parte, las FARC quieren que los acuerdos sobre su reintegración no sean rechazados por gobiernos futuros; lo cual incluye normas que facilitarían la participación de excombatientes en la política, sentencias anticipadas y apoyo para la reintegración de los desmovilizados, como está previsto en la agenda de diálogos.

Los intereses del GoC son mostrar su compromiso con la paz duradera y por lo tanto asegurar que se cree la base legal para que gobiernos futuros continúen y construyan sobre las iniciativas que resulten de los diálogos actuales.

Los dos lados consideran que es necesario implementar la reforma constitucional para proteger las iniciativas que resulten de un acuerdo de paz final; sin embargo, difieren en la profundidad de la reforma que creen necesaria y por lo tanto en los mecanismos que se deberían usar para ganar la aprobación popular e implementarlos. Por su parte, el GoC afirma que la población colombiana debería tener la última palabra sobre un acuerdo de paz y, si es necesario, las reformas asociadas. El mecanismo definido por la Ley 134/1994 que le daría cumplimiento a esta necesidad es el referendo, a través de preguntas basadas en los acuerdos alcanzados.

Por otro lado, la asamblea constituyente propuesta por las FARC es un mecanismo diseñado para reiniciar desde cero y construir una nueva constitución o, al menos, hacerle reformas significativas y amplias al documento actual. El GoC insiste en que dicho mecanismo le abre la puerta a las FARC para ignorar los acuerdos y estándares constitucionales sobre Derechos Humanos acordados

antes y para hacer reformas no consideradas previamente. Por otro lado, las FARC promocionan esta opción porque dicen que facilitaría una participación más amplia en la implementación de reformas que resulten del proceso de paz, pues representantes de diversos sectores de la sociedad podrían incluirse en la asamblea. El GoC enfatiza que esta participación ya se realizó en la asamblea constituyente que dio origen a la Constitución de 1991 (vigente actualmente). Entre los participantes en ese momento se incluyó al grupo guerrillero desmovilizado M-19, que se había convertido en un partido político. Algunos analistas contemporáneos creen que las FARC quieren una nueva asamblea porque no participaron en la anterior y por lo tanto en la realización de la Constitución actual. Además de las FARC, el ex Presidente Uribe y su partido político también quieren una asamblea constituyente.

Es importante anotar que una de las razones principales por las que el GoC se opone a la asamblea constituyente es porque considera que la Constitución actual es muy comprensiva en términos de proteger un rango amplio de Derechos Humanos y libertades civiles, y cualquier modificación que se haga al documento podría implicar una pérdida de protecciones en vez de su ampliación. Ante lo cual alega que un referendo permitiría la mejora en la definición o la implementación de garantías ya dadas. Una revisión completa de la Constitución podría causar una retrocesión en términos de Derechos Humanos.

CONCLUSIÓN

Si se alcanza un acuerdo de paz con las FARC, la aprobación popular del pacto sería crucial para su legitimidad e implementación. De igual manera, mientras que ya hay avances legales para el uso de un referendo, no existen acciones legales ni precedentes para apoyar una asamblea constituyente. Se deberá tener en cuenta que la prioridad es la creación de una política estatal y no gubernamental para que los acuerdos puedan ser implementados sin importar la administración de turno. Es importante que el mecanismo utilizado funcione como apoyo a los acuerdos alcanzados y no deje espacios para la inclusión de propuestas no contempladas anteriormente. De momento falta ver cuánto tiempo se necesita para la elección del mecanismo para refrendar los acuerdos.

ⁱ Congreso de Colombia, Ley 134 de 1994.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

ⁱⁱ Congreso de Colombia, Ley 134 de 1994. Y Banco de la República, *El Referendo*.

www.banrepcultural.org/blaavirtual/avudadetareas/poli/poli44.htm

ⁱⁱⁱ Congreso de la República. Proyecto de ley 063 - 2013 estatutaria. y Eje 21. A revisión Constitucional pasa proyecto de ley estatutaria del referendo para la paz.

<http://www.eje21.com.co/actualidad-secciones-48/81447-a-revision-constitucional-pasa-proyecto-de-ley-estatutaria-del-referendo-para-la-paz.html>

^{iv} Revista Semana. Texto del Referendo. <http://www.semana.com/on-line/articulo/texto-del-referendo/61128-3>

^v Colombia: lo ocurrido en el referendo.

<http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/5241612.asp>

^v Congreso de Colombia, Ley 134 de 1994.