



# La refrendación democrática de la paz

Rodrigo Uprimny,

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia  
Director del Centro de Estudios de Derecho,  
Justicia y Sociedad (Dejusticia)

¿Cuál debería ser el mecanismo democrático para refrendar un eventual acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc? ¿Basta una ley? ¿O son necesarios dispositivos más participativos, como el referendo o una asamblea constituyente?

A fin de aportar elementos al debate, en este artículo justifico la necesidad de una refrendación democrática, para mostrar algunas experiencias comparadas, presentar las alternativas previstas por la Constitución y plantear unas conclusiones, aún tentativas.

Hay al menos cinco razones por las cuales un acuerdo de paz requiere una ratificación democrática.

**Primero**, por razones jurídicas. Un pacto entre el Gobierno y las Farc contendrá decisiones sensibles (como reformas a la política rural), pero carece de fuerza jurídica suficiente para implementarlas. Por tanto, son necesarios otros medios, como leyes o referendos, que doten a lo acordado de solidez jurídica.

**Segundo**, por el procedimiento. Es imposible avanzar en las negociaciones, que suponen concesiones mutuas, si los negociadores están hablando todo el tiempo ante los micrófonos. Pero esta reserva es incompatible con los principios de publicidad y transparencia, que son esenciales a la democracia. Por eso, debe preverse que lo acordado sea sometido a una discusión pública y transparente en la sociedad.

**Tercero**, por los intereses y valores en juego. Es natural que en las negociaciones entre los actores armados predominen sus intereses. Pero estos no necesariamente coinciden con los intereses democráticos generales o con los de grupos especiales de la población, como las víctimas o los grupos étnicos. La refrendación democrática del acuerdo de paz permite, entonces, que otros intereses—distintos a los del Gobierno y las cúpulas guerrilleras— sean tenidos en cuenta.

**Cuarto**, por una paradoja. La ratificación democrática ulterior hace más difíciles las negociaciones, pues es necesario que lo pactado sea aprobado por la ciudadanía. Eso hace más inciertas las negociaciones. Pero dicha incertidumbre opera como una restricción virtuosa, pues obliga a que las partes en la negociación vayan más allá de sus intereses e intenten un pacto justo y aceptable para toda la sociedad.

**Quinto**, por la sostenibilidad del proceso. La refrendación confiere mayor solidez a cualquier acuerdo de paz, pues muestra que no es solo una negociación entre cúpulas, sino una decisión avalada por la ciudadanía.

## Algunas experiencias comparadas

El estudio comparado muestra experiencias exitosas. En Irlanda del Norte, un referendo aprobó el llamado Acuerdo de Viernes Santo, que fue suscrito por los partidos políticos y recogía las negociaciones indirectas y secretas sostenidas con el IRA.

En Sudáfrica, el dispositivo fue la elección de una asamblea constituyente que debía redactar una

**La ratificación democrática de un eventual acuerdo de paz es indispensable. Para ello existen múltiples vías, pero es necesario determinar cuál o cuáles son las mejores. Colombia dispone de un abanico de mecanismos, que van de los menos participativos a aquellos que implican una intervención ciudadana robusta, asegura el profesor de la UN Rodrigo Uprimny.**



La refrendación democrática del acuerdo de paz permitiría que los intereses de los colombianos, en especial los de las víctimas, sean tenidos en cuenta.

nueva constitución. Pero esta estaba *limitada* por ciertos principios de derechos humanos acordados previamente entre el gobierno del *apartheid* y el Congreso Nacional Africano, liderado por Nelson Mandela. La legitimación democrática abrumadora de ambas transiciones las ha dotado de gran solidez.

Hay también experiencias negativas, como la de Guatemala, en donde las reformas pactadas en el acuerdo de paz fueron lánguidamente negadas en un referendo que se hizo tres años después que este hubiera sido firmado.

## Los posibles mecanismos

Colombia dispone de un abanico de mecanismos, que van desde los menos participativos hasta aquellos que implican una intervención ciudadana robusta.

Algunos de ellos involucran solo a órganos estatales: 1) decretos gubernamentales; 2) leyes ordinarias; 3) leyes estatutarias; y 4) actos legislativos o reformas constitucionales aprobadas por el Congreso. Posteriormente, es indispensable contar con 5) la validación jurídica de los jueces y, en especial, de la Corte Constitucional.

Otros implican participación ciudadana directa: 1) el referendo, que consiste en someter a aprobación ciudadana un texto jurídico; 2) la consulta popular, por la cual la ciudadanía aprueba una decisión

política, que se vuelve vinculante—como lo hicieron los bogotanos con el llamado Día sin Carro—; 3) el plebiscito, que nuestro ordenamiento define muy ambiguamente y que parece consistir en la validación popular de una política presidencial.

Queda finalmente la asamblea constituyente, de la cual se ha hablado mucho, aunque no siempre con precisión, pues la Constitución define dos tipos de ellas: 1) aquella que solo puede tratar ciertos temas; y 2) una soberana, que tiene capacidad de adoptar una nueva Constitución.

En efecto, el artículo 376 de la Constitución establece que una asamblea constituyente requiere que el Congreso defina en una ley su “competencia, periodo y composición” y que su convocación debe ser aprobada por la ciudadanía. La ley convocante puede, por tanto, conformar o una asamblea con competencia muy limitada o una con capacidad de adoptar una nueva Constitución.

## Conclusiones tentativas

Una refrendación democrática de cualquier acuerdo de paz con las Farc parece indispensable. Sin embargo, el estudio comparado muestra que el proceso es difícil y que no existe una vía única de ratificación. En Irlanda del Norte el referendo funcionó muy bien, pero en Gua-

temala fue desastroso. En Sudáfrica la solución fue una asamblea constituyente, pero *semisoberana*, pues tenía restricciones jurídicas.

El mecanismo de refrendación debe adaptarse al contexto nacional y a las particularidades del conflicto armado y del acuerdo pactado. En Colombia, todo indica que deben combinarse ciertos dispositivos: para algunos elementos, como ciertos ajustes “técnicos” de la política agraria, pueden bastar decretos o leyes ordinarias.

En todo caso, debe tramitarse la ley estatutaria de justicia transicional, prevista por el marco jurídico para la paz y que define los beneficios jurídicos de los guerrilleros. Además, todo el proceso debe tener la validación jurídica de la Corte Constitucional.

La discusión que subsiste es si, respecto a los asuntos más polémicos y difíciles, deberíamos recurrir a algún mecanismo de democracia directa. Pienso que sí. Pero una asamblea constituyente soberana me parece inconveniente, pues la Carta de 1991, a pesar de sus reformas, merece globalmente nuestro apoyo.

Queda, entonces, por discutir la conveniencia y viabilidad de convocar a una asamblea constituyente *limitada*, o a referendos, consultas populares o plebiscitos, para refrendar algunos puntos específicos. La discusión está abierta.

Foto: Andrés Felipe Castano/Unimedios