

El abogado Rodrigo Uprimny da algunas pistas para desenredar el nudo a la hora de ratificar los acuerdos de La Habana. ¿Cuáles son los riesgos de un ‘congresito’, un referendo o una asamblea constituyente?

En las últimas dos semanas, el Gobierno se la ha jugado formalmente por el ‘Congresito’ como la fórmula para debatir e implementar los eventuales acuerdos que se pacten en La Habana.

El presidente Juan Manuel Santos planteó el 8 de agosto que este es uno de los posibles mecanismos para aterrizar el proceso de paz. Menos de una semana después, Roy Barreras, copresidente del Partido de La U, lanzó en el Congreso el acto legislativo para crear la comisión legislativa especial, más conocida como ‘congresito’.

Estos temas serán debatidos a pesar de que es el último punto de la mesa de negociaciones entre las Farc y el Gobierno y que todavía no comienza a discutirse en La Habana.

Humberto de la Calle, jefe del equipo negociador del Gobierno, aclaró que el Ejecutivo todavía no está casado con ningún método para que la gente apruebe o desaprobe lo que se pacta con la guerrilla ni mucho menos la manera para implementar los acuerdos. Pero afirmó que es necesario adelantar los instrumentos para que cuando se firme la paz, si se firma, no se pierda tiempo en algo meramente instrumental.

Las opciones de la baraja son muchas: referendo, asamblea constituyente o consulta popular para que la ciudadanía ratifique lo acordado; y ‘congresito’ o facultades extraordinarias al Presidente para implementar el proceso de paz.

Además, existen algunas propuestas sobre el tapete para unir diferentes mecanismos de refrendación e implementación. Rodrigo Uprimny, presidente del centro de estudios de derecho DeJusticia, es uno de los que cree que la Constitución se debe reformar un poco para ratificar los acuerdos de paz y propone métodos alternativos más rápidos para que la gente decida.

VerdadAbierta.com: ¿Con lo que hay jurídica y políticamente en Colombia es suficiente o se tiene que modificar algo de la Constitución para ratificar e implementar lo que se negocia en La Habana?

Rodrigo Uprimny: Creo que uno de las paradojas de la Constitución del 91 es que a pesar de que en parte resultó del proceso de paz con el M-19 y el Epl, y de que está abierta a la idea de democracia participativa, no previó un mecanismo para ratificar e implementar un acuerdo de paz con los grupos guerrilleros que quedaban. Puede ser porque se pensaba que la Constitución era por sí misma la ratificación de una voluntad de paz o porque no había la tradición de que un acuerdo tuviera que refrendarse.

VA: Si en la Constitución no hay un mecanismo específico, ¿qué cree que se debería hacer?

RU: Hoy se impide jurídicamente la combinación de mecanismos de participación que serían útiles, como la consulta popular y el referendo. Eso se podría modificar. También está la posibilidad de votar en bloque.

VA: ¿Cómo se combinarían esos mecanismos?

RU: Se podría aprobar en bloque el acuerdo con una consulta popular que pregunte si aprueba o desaprueba lo negociado en La Habana; al mismo tiempo votar por ciertas reformas constitucionales a través de un referendo, y permitir un mecanismo especial para implementar después los acuerdos como el Congresito o el que se considere más apropiado. La refrendación e implementación debe pensarse en etapas.

VA: Pero, ¿los umbrales no son un obstáculo? Sólo para la consulta popular se necesitarían más de 10 millones de votos, cuando a duras penas se alcanza ese número en las elecciones de Congreso.

RU: Es difícil. Ningún presidente en Colombia ha llegado en su votación al 30% del censo electoral y para que un referendo se apruebe se necesita el 25%, en una asamblea constituyente el 30% y en una consulta popular el 33%. Aquí se vota poco y en referendos menos. Mi propuesta es que se cambie el umbral.

VA: ¿Bajando el porcentaje de votos?

RU: Sí, pero también solucionando un punto técnico. Aquí se estableció un umbral de participación. Es decir, para que un referendo se apruebe se necesita que gane y que el nivel de participación supere un porcentaje del censo electoral. El problema es que si estás en contra del referendo y sabes que la participación está cerca de

superar el umbral, prefieres no votar para que no se supere el umbral de participación y el referendo se hunda. Es un pésimo diseño constitucional. En cambio existe el umbral aprobatorio, que hoy está previsto únicamente para la Asamblea Constituyente pero nunca se ha intentado. En ese método, se necesita que gane el sí y que los votos afirmativos superen un porcentaje.

VA: Usted habla de votar en bloque. Es decir, ¿un sí o no genérico por los acuerdos de La Habana?

RU: En Europa los tribunales aceptaron que se votara en bloque la famosa constitución europea, que se perdió. O se aceptaba o se rechazaba lo propuesto porque no era políticamente viable aceptar sólo unas partes. Lo mismo sucede con las negociaciones en Cuba. Uno acepta la fórmula de paz o la rechaza. Lo que se puede pedir es que la fórmula sea tan buena que todo el mundo la admita y ese es el arte de la negociación.

VA: Pero la Corte Constitucional negó en 2003 la votación en bloque del referendo que propuso el Gobierno de Álvaro Uribe, que iba desde ampliar las inhabilidades para participar en política hasta separar las funciones administrativas y legislativas del Congreso.

RU: No tenía por qué votarse en bloque porque eran reformas diferenciadas. Pero yo creo que una negociación de paz sí se debería votar así porque se acuerda un modelo para salir de la guerra y no uno que diga que está de acuerdo en que dejen las armas pero no en que participen en política. Sería difícil hacer una refrendación en esos términos. Aunque sí es cierto que existe el riesgo de que la Corte niegue la posibilidad.

VA: El Gobierno sostiene que se reformará la Constitución si es necesario para implementar los acuerdos. ¿Usted cree que sí se necesita o sólo se trata de modificar los mecanismos?

RU: Luego de saber si la ciudadanía aprueba o no los acuerdos, podría haber unas reformas directas a la Constitución que ya generen consenso y sean necesarias para lo que se pactó. Digamos, ampliar el tema de participación política para que quien haya cumplido con la justicia transicional no tenga ningún bloqueo para participar en política. Ahora se dice que quien haya cometido crímenes de lesa humanidad no podría. Creo que es un error. Tiene que rendir cuentas pero si rinde cuentas en un proceso de paz, también se le debe permitir participar en política

“Si no se gana la paz desde la política, la paz está perdida”

porque ese es el propósito. Lo importante es que lo duro se apruebe rápido: aceptamos o no el acuerdo y si aprobamos o no las reformas constitucionales indispensables.

VA: ¿No sería firmar un cheque en blanco sin saber cuáles son las reformas necesarias?

RU: No. Las que se aprueben en la refrendación están ahí. Luego el mecanismo especial de implementación trataría todo lo que no se reforme directamente en el referendo. Algo más expedito pero que tenga formas de legitimación democrática.

VA: ¿Como el congresito?

RU: Puede ser un congresito o facultades extraordinarias al presidente o una asamblea constituyente limitada. Todavía no se cierra la vía a cuál debería ser el mecanismo de implementación pero se le debería abrir un piso jurídico que tenga una legitimidad democrática.

VA: Pero nada de eso está andando. La nueva meta de la Unidad Nacional es la Comisión Legislativa Especial.

RU: Creo que es un error grandísimo porque la Comisión Especial divide y suena a cheque en blanco, sobre todo cuando el Gobierno ha tenido dudas sobre el mecanismo de ratificación.

VA: No es la primera vez que el Gobierno intenta adelantar un mecanismo de ratificación. Ya lo había hecho en el proyecto de ley para que se pudiera votar un referendo en las mismas elecciones de Congreso o Presidencia. ¿Por qué hay tanto afán?

RU: Contrario a lo que muchos piensan, creo que pueda haber un acuerdo rápido porque ahora se discute en paralelo. Ya no estamos haciendo las piezas del rompecabezas sino armándolo y creando las piezas que faltan. Lo que sería muy problemático es que haya acuerdo pero no un mecanismo de refrendación e implementación.

VA: ¿Cree que se está perdiendo tiempo?

RU: Para que todo tenga un piso jurídico sólido, la base es una reforma previa que permita la combinación de los métodos que existen. Lo mejor habría sido que la

“Si no se gana la paz desde la política, la paz está perdida”

gente hubiera votado en un referendo este octubre para decir si aprobaba o no esa reforma. Es una lástima que no se haya hecho porque el lío ahora sí es de tiempos. Tendría que ser por acto legislativo y eso toma un año, además del tiempo que se tarde en las posibles demandas de constitucionalidad. Por eso creo que ya se debe empezar a debatir el tema en la Mesa y en la sociedad.

VA: Pero la respuesta en La Habana es que todavía no han llegado a ese punto de la discusión, que es el último.

RU: Tienen que discutirlo. Así como empezaron a discutir al mismo tiempo el tema de víctimas con el de justicia y el de fin de conflicto, deberían empezar con una subcomisión sobre refrendación e implementación.

VA: ¿Cuál es otra opción para ganar tiempo?

RU: Preparando el mecanismo especial. Que sea flexible y abierto, previendo las opciones del Gobierno y de las Farc, pero que la gente sepa que no es un cheque en blanco. Eso se hace diciendo la ciudadanía aprueba todo al final.

VA: ¿Y si los desaprueban?

RU: Mi punto de partida es que si no logramos ganar políticamente la paz, la paz está perdida. La sociedad colombiana está dividida en tres. Unos son enemigos de la paz por terquedad ideológica o por sus intereses específicos, otros son muy favorables y están dispuestos a hacer casi cualquier cosa por la paz, y en la mitad hay unos escépticos que veces están más favor y otras más en contra. El punto es que los favorables a la paz nos ganemos a esos escépticos con fórmulas adecuadas de una negociación. Una paz no se materializará sin un 70% a favor de la fórmula final.

VA: ¿Cómo convencer a esos escépticos?

RU: Es crucial que un tema sensible como lo es el de justicia, el Gobierno y las Farc salgan con un acuerdo para que la sociedad colombiana y especialmente ese 30% que es escéptico, lo considere aceptable. Otro método es que en la medida que el desescalamiento de la guerra dé resultados, esperaría que creciera la dinámica a favor de la paz.

VA: Usted habla de que la implementación debe ser en etapas y que es importante dejar los temas más difíciles para dentro de unos años. ¿Por qué?

“Si no se gana la paz desde la política, la paz está perdida”

RU: Supongamos que se aprueba la paz, se ratifican los acuerdos, se definen las fórmulas de seguridad jurídica para las Farc y los militares. En últimas, se relaja el ambiente. Pero si se votan inmediatamente los puntos más radicales, es probable que se vuelva a polarizar. Es mejor esperar tres o cuatro años que empiecen los beneficios de la paz, que se muestre que esto no es el castro-chavismo sino una democracia más robusta, que funcionen las garantías de no repetición.

VA: ¿Y qué se dejaría para después?

RU: Los temas donde no hubo acuerdos o los que no se tocaron pero que son centrales, como el ordenamiento territorial.

VA: En esa implementación se ha pensado en la Asamblea Constituyente, ya sea limitada o no, en las facultades extraordinarias del presidente y en la Comisión Especial Legislativa. ¿Cuál le suena más?

RU: En este caso el diablo sí está en los detalles. Si es una Comisión poco representativa, con participación a dedo de muchos sectores y que tenga capacidad de reformar la Constitución, yo sería muy crítico porque eso sí sería un cheque en blanco. Pero si tiene niveles de representatividad altos y es simplemente un mecanismo más ágil que no elimina las facultades del Congreso, podría ser un buen mecanismo. Concertar esa idea sin que exista un acuerdo, es muy difícil.

VA: ¿Y las otras opciones?

RU: Si es facultades unilaterales del presidente, no me gusta. Puede tener más legitimidad un mecanismo que combine que el presidente proponga textos que el Congreso apruebe o desapruebe, sin modificarlos, como sucede con los tratados. Si uno piensa que el presidencialismo ha sido una de las fuentes del conflicto armado, no me parecería que la vía para salir del conflicto armado sea recurrir de nuevo a excesos presidenciales.

VA: Hace dos años, De la Calle dijo en la Revista Semana que una asamblea constituyente limitada le parecía muy arriesgado porque podría declararse soberana como ocurrió en 1991. ¿Son comparables los momentos?

RU: No podemos poner en el mismo lugar la Asamblea Constituyente del 91 y lo que sería una asamblea limitada hoy. La de 1991 se hizo entre lo jurídico y lo extrajurídico. Nunca hubo una ruptura institucional pero sí hubo una apertura a una

ruptura institucional por medios jurídicos. Primero porque no estaba prevista entonces el único argumento para invocar su legitimidad fue una razón política. Como la mayoría de colombianos querían una reforma constitucional, se habló del poder constituyente y la Corte Suprema aceptó progresivamente esa postura. Luego el gobierno Gaviria quiso ponerle un límite con un temario pero la Corte le dijo que si había invocado el poder constituyente, no podía tener temario y así entramos a una Constituyente soberana.

VA: Hoy, que esa figura sí existe en la Constitución, ¿tiene límites?

RU: La ley limita su contenido, su composición y su competencia. Esas reformas pueden ser reguladas por la Corte Constitucional. Hay salvaguardas. Es distinto el procedimiento. Sí existe el riesgo pero sí hay mecanismos de amarre.

VA: Además de la de 1991, ¿qué otros antecedentes existen en la historia colombiana?

RU: Uno al que le tengo mucho cariño pero poco se cita. La Asamblea Constituyente de 1910 fue la reforma que le quitó mucho autoritarismo a la Constitución de 1886. Se abolió la reelección presidencial, se establecieron las responsabilidades políticas y jurídicas del presidente, se generaron derechos de oposición política para participar y se prohibió la pena de muerte. No sé si esa es la única razón pero lo que sí es cierto es que entre 1910 y 1945 Colombia vivió en paz. Sí hubo violencia e incluso la Masacre de las Bananeras, pero salimos de las guerras civiles.

VA: ¿Cuál es el riesgo de este mecanismo de implementación?

RU: Creo que es malo que se use la Constituyente para pactar la paz. Por eso algunos dicen que se tenga una Constitución temporal que permite que se aclimate la paz y se dejen los temas que más dividen para después. Cuando no se hace, la Asamblea Constituyente que supuestamente iba a cerrar la guerra, reproduce todos los motivos de la guerra. Y aunque hay procesos de paz que han sido exitosos sin aprobación de la gente, hoy en Colombia eso es imposible.

VA: Además de la refrendación y la implementación, otro punto por discutir es la garantía de que lo pactado no se caiga con el pasar de los años. ¿Cómo blindar ese proceso?

RU: La idea de refrendar tiene tres propósitos. Que la ciudadanía por legitimidad

“Si no se gana la paz desde la política, la paz está perdida”

democrática diga sí o no, generar mecanismos ágiles de implementación y lo último es darle un candado al proceso de paz. Lo único que le da un candado al proceso de paz en un país dividido y con una guerra larga, es la mezcla del máximo acuerdo político posible, ciertas fórmulas jurídicas y una legitimidad internacional. Sin eso, es posible que la paz sea reversible.

VA: Y cómo van esos tres pilares.

RU: Bastante bien en el respaldo internacional y la construcción de ideas para darle seguridad jurídica, pero regular en la construcción política. El riesgo ahora es que se quiera hacer una leguleyada para evitar la construcción del consenso político en torno a la paz.

<http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5932-si-no-se-gana-la-paz-desde-la-politica-la-paz-esta-perdida>