

Consideraciones y recomendaciones sobre la Paz Total 18 de octubre de 2022

Presentación

El **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)** y la **Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS)** desarrollan conjuntamente el proyecto **Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental**, que tiene como objetivo contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social.

El pasado 26 de septiembre se llevó a cabo una mesa del Observatorio Legislativo para analizar y discutir la ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley No. 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado “Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones”**.

En la mesa participaron congresistas, asesores legislativos, funcionarios de entidades estatales y diversos representantes de la sociedad civil, quienes luego de escuchar la presentación inicial del Senador Ariel Ávila, expresaron sus comentarios, consideraciones y sugerencias sobre los principales elementos del mencionado proyecto de ley.

Como resultado de la discusión que se dio en esta mesa, el ICP se permite presentar al Congreso de la República, al Gobierno nacional y a la opinión pública, una serie de consideraciones y recomendaciones sobre los principales ejes de la iniciativa legislativa en discusión.

CONTEXTO

La construcción de paz y estabilidad en Colombia es un anhelo de los ciudadanos y un mandato legal. La sociedad colombiana se ha esforzado ininterrumpidamente durante al menos las últimas tres décadas por construir caminos para la superación de la conflictividad, la violencia y el crimen, así como, por generar condiciones que hagan sostenible cada acuerdo alcanzado.

Más de 8 procesos de negociación y sometimiento a la justicia durante ese periodo han dejado como lección aprendida que **conceptos como legitimidad, integralidad y sostenibilidad** son la base sobre la cual se construye el cierre exitoso de los procesos y la reunión de los ciudadanos en torno al cumplimiento de los compromisos que conducen al final de la conflictividad.

Estos tres conceptos base integran dimensiones variadas. En la **integralidad** se reúnen tanto la existencia de una visión estratégica como el reconocimiento de todos los actores participantes en el conflicto, no importa su condición de víctima o victimario. Asimismo, parte del **reconocimiento de que la violencia material y el crimen son manifestaciones de factores variados, que responden a múltiples causas e incentivos, y que han favorecido su surgimiento, escalamiento y masificación**.

El concepto de **sostenibilidad**, además de tratarse de disponibilidad de recursos para el desarrollo del proceso y el cumplimiento de los compromisos alcanzados, también tiene que ver con la construcción de un apoyo ciudadano significativo y representativo, una legalidad incuestionable, la protección efectiva de personas, territorios e iniciativas, así como, el desarrollo de un acuerdo político que ofrezca perspectiva de futuro en un esfuerzo de largo plazo como lo es la construcción de paz.

La legitimidad es el producto de las dos anteriores y el embrión del gran acuerdo nacional necesario para avanzar en la construcción de la paz y la superación de crisis que amenacen con obstaculizar su desarrollo.

La revisión de las lecciones aprendidas no solo es fundamental para la estructuración de una negociación viable enfocada en el desmantelamiento de estructuras ilegales y estabilización del entorno, también, resulta clave para la protección de la población afectada por las dinámicas de crimen o violencia y la recuperación progresiva del imperio de la ley en los territorios.

En tal medida, resulta de vital importancia (i) **la definición transparente y la divulgación de los mecanismos y protocolos que serán utilizados**, tanto para la fase de diálogo y negociación como de implementación de los acuerdos; (ii) **garantizar los medios y capacidades** para asegurar que el cese de la violencia y la criminalidad sea efectivo y verificable; (iii) **ocupar progresivamente por parte de las instituciones los espacios territoriales** que han sido afectados, con el fin de cerrar espacios para el reciclaje violento y criminal; y, (iv) **establecer los límites** que la sociedad representada por el Gobierno ha definido para avanzar en un acuerdo y sostener en el tiempo los esfuerzos de reconciliación y reconstrucción del tejido social.

Considerando los elementos que orbitan en torno a la política gubernamental de “Paz Total” y la necesidad de contar con un marco normativo preciso, que responda a la realidad del país y cuente con la capacidad de impulsar la legitimidad del proceso, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS) presentan los siguientes comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado “Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones”.

1. ***Sobre los procesos de diálogo y negociación con grupos armados al margen de la ley y las conversaciones con estructuras de crimen organizado de alto impacto***

Contexto:

El proyecto de ley de Paz Total busca modificar la Ley de Orden Público vigente desde 1997 y establecer un marco para dos procesos: i) entablar diálogos y negociaciones y firmar acuerdos de paz con los distintos grupos armados al margen de la ley; y, ii) buscar acercamientos y conversaciones con estructuras de crimen organizado de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de derecho, para el sometimiento. Los términos de este segundo proceso

serán los que a juicio del Gobierno nacional sean necesarios para pacificar los territorios y lograr el sometimiento a la justicia.

Con esto el Gobierno busca definir la Política de Paz como política de Estado, tanto en la implementación de los acuerdos como en el desarrollo de procesos de negociación y diálogo.

Consideraciones y recomendaciones:

- **El diálogo y la negociación con el ELN como *grupo armado al margen de la ley***, debe desarrollarse en el marco de un proceso con límites y reglas claras, que permita transmitir a la ciudadanía confianza respecto a las etapas que se superan, los acuerdos que se construyen y los compromisos que adquieren. Lo anterior, resulta de la mayor importancia en términos de verificación de las obligaciones de las partes y seguimiento al cumplimiento de los objetivos trazados.
- **Respecto a las disidencias de las FARC**, los individuos agrupados en esta organización criminal abandonaron las reglas definidas por el Acuerdo de Paz, incumplieron los compromisos adquiridos con los colombianos y privilegiaron la actividad criminal sobre la oportunidad de regresar a la vida civil bajo la institucionalidad democrática, la constitución y las leyes.

En tal sentido, retomar conversaciones bajo el reconocimiento de *grupo armado al margen de la ley*, constituiría una violación flagrante a los Acuerdos de La Habana y una práctica que afecta la credibilidad, sostenibilidad y legitimidad de acuerdos futuros con el ELN. Por lo tanto, integrar a las disidencias de las FARC en esta modalidad de negociaciones significaría la politización de *estructuras de crimen organizado*. No se pueden crear incentivos perversos que les permitan a estas estructuras ganar tiempo, fortalecerse y seguir delinquir. La política de paz no puede constituir un apaciguamiento que termine en una paz armada con determinadas estructuras que deciden instrumentalizar las negociaciones y los acuerdos para avanzar en la consecución de objetivos criminales.

- **El proceso de sometimiento de *estructuras de crimen organizado de alto impacto*** debe estar regido por un instrumento diferente al que definirá las características de la negociación con grupos armados al margen de la ley, en particular con el ELN. Dicho instrumento debe garantizar un sometimiento al marco legal colombiano basado en el otorgamiento de beneficios jurídicos para quienes hagan posible la aplicación de la ley, el resarcimiento del daño y la restauración de los derechos de las víctimas, así como, el desmantelamiento de negocios y estructuras criminales.

En el caso de conseguirse un acuerdo exitoso para el sometimiento, el instrumento que lo regula debe contener reglas precisas sobre las **implicaciones legales de la repetición, el incumplimiento de compromisos o el sostenimiento de facciones criminales persistentes en paralelo.**

2. Sobre la ubicación en zonas temporales

Contexto:

Se buscará crear zonas de ubicación temporal, para lo cual, se establece que: i) quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura, incluidas aquellas con fines de extradición; ii) que no podrán ubicarse en zonas urbanas; iii) que se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de derecho.

En estas zonas el Gobierno podrá: i) precisar la delimitación geográfica; ii) establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley; iii) establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y el funcionamiento de dichas zonas; y, iv) utilizar, además de las zonas de ubicación temporal, otras modalidades de reincorporación a la vida civil, para efectos de poner fin al conflicto armado.

Por otra parte, se consagra que, de conformidad al principio de confianza legítima, el Alto Comisionado para la Paz, recibirá y aceptará de buena fe la lista de acreditación como miembro, en ambos casos (grupos armados al margen de la ley y estructuras de crimen organizado de alto impacto) de la lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad”.

Consideraciones y recomendaciones:

- **El proyecto de ley debe incorporar los lineamientos que llevarían a la cancelación de los atributos de las zonas de ubicación territorial, las causales de restitución de órdenes de captura y los límites de actuación de organizaciones involucradas en mecanismos de monitoreo y verificación, toda vez que, estas zonas no constituyen áreas del territorio en las que se suspende la vigencia de la constitución y la ley.**
- Es necesario dejar establecidas salvaguardas que garanticen que las suspensiones de órdenes de captura no serán instrumentalizadas para sostener esquemas de control local económico, político y social, ni para el ejercicio continuado de actividades criminales.
- La negativa a la utilización de las zonas urbanas como territorios para la ubicación temporal, expresada en el marco jurídico propuesto, es de vital importancia para la disminución de la complejidad del proceso de conversación y negociación.
- Para el desarrollo de procesos en ámbitos rurales el Gobierno debe establecer un sistema normativo que respalde los servicios de seguridad que garantizan la protección de la población, de los participantes en las conversaciones, la vigencia del imperio de la ley y la legitimidad del proceso.
- Estas normas deben observar: i) vigencia permanente del imperio de la ley; ii) protección de la integridad y derechos de los ciudadanos; iii) seguridad de los individuos involucrados en las negociaciones; iv) cumplimiento de los compromisos institucionales y de las estructuras

ilegales-criminales; v) recuperación y sostenimiento de los territorios afectados; vi) negación espacios para el posicionamiento de estructuras armadas y criminales que no están involucradas en los procesos de negociación o la relocalización de estructuras disidentes.

- También es necesaria la definición y puesta en marcha de mecanismos de verificación y solución de controversias con capacidades operacionales suficientes que respondan a las características del territorio y un mandato claro para dar respuesta a riesgos y desafíos asociados al proceso.
- Las zonas para la ubicación temporal no pueden convertirse en zonas de despeje de facto o por decisiones del Gobierno nacional en desarrollo del proceso, por lo que, es necesario que expresamente quede consagrado en el proyecto de ley.
- En relación con la integración de comisiones de negociación que representan a grupos armados al margen de la ley o estructuras criminales de alto impacto, el Gobierno nacional debe garantizar la existencia de mecanismos de **verificación de pertenencia, liderazgo orgánico, responsabilidad organizacional y representatividad, con el fin de ofrecer confiabilidad a los acuerdos probables alcanzados.**
- Dichas herramientas deben ser estructuradas a partir de la fusión de información de los organismos de seguridad del Estado, inteligencia y judiciales, que deben garantizar la veracidad de las condiciones anteriormente descritas.
- La apelación al principio de la buena fe incluido en el proyecto de ley representa un **riesgo alto para la legitimidad del proceso, la legalización de actores criminales y la sostenibilidad de acuerdos alcanzados.** Asimismo, sienta bases para el desconocimiento de los derechos de las víctimas, la no repetición y la conservación paralela de estructuras criminales que continúan operando.

3. Los acuerdos como política de Estado

Contexto:

“Respecto a los acuerdos con los grupos armados organizados al margen de la ley, se establece que las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los que deberán ser cumplidos de buena fe y que las disposiciones de carácter humanitario¹ serán vinculantes para las partes, tanto los incluidos en los acuerdos de paz como en los parciales, así como, en los protocolos que suscriban las partes, todos los cuales constituyen una política de Estado, para lo cual, las autoridades tendrán el deber de garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento.

Se crearía un gabinete de paz, con participación de distintos sectores y voceros de los miembros representantes de los grupos organizados al margen de la ley”.

¹ Que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes.

Consideraciones y Recomendaciones:

- Más que la definición como una política de Estado, los esfuerzos institucionales para la Paz Total deben orientarse al fortalecimiento de la articulación interinstitucional, la coordinación del despliegue y la respuesta, la sostenibilidad financiera de los compromisos, el alistamiento de las capacidades y la garantía de estándares adecuados de operatividad.
- El diseño de políticas públicas no puede restringirse estrictamente al cumplimiento de los acuerdos, ya que el ejercicio del Gobierno y la administración del Estado están definidos por la atención de diversos frentes y contextos que superan la visión focalizada de la Paz Total.
- El cumplimiento de acuerdos parciales y finales depende estrechamente de la articulación de las ramas del poder público y la coordinación entre los diferentes actores intervinientes con responsabilidades asignadas.

4. Regiones de paz

Contexto:

El presidente de la República podrá constituir Regiones de Paz, en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado.

El Presidente de la República podrá designar Comisionados de Paz Regionales para que bajo la dirección del Alto Comisionado para la Paz adelanten conversaciones y procesos de diálogo en un determinado territorio.

Consideraciones y Recomendaciones:

- Las Regiones de Paz deben reconocer e incorporar las visiones de los gobiernos departamentales y municipales vigentes, en cumplimiento de la Constitución Política, los atributos de la descentralización territorial y el mandato ciudadano otorgado por la vía electoral.
- Las negociaciones y los acuerdos que resulten de estas deben respetar la descentralización y el arreglo institucional vigente. Esto significa que las intervenciones locales derivadas de compromisos parciales o finales deben integrar las visiones de los gobiernos locales, el sentimiento de las poblaciones locales en su amplio conjunto y considerar las capacidades requeridas para su cumplimiento.
- **El Gobierno nacional debe asegurarse de que la focalización asociada al desarrollo de la visión de Paz Total no se traduzca en la desatención de zonas no priorizadas generando una dinámica de relocalización de la violencia y la criminalidad.** Este debe ser un principio básico contenido en las normas que enmarcan este proceso.

5. Principio de centralidad de las víctimas y participación

Contexto:

*En cada etapa de los procesos de paz se garantizará la participación de las mujeres y se tendrá un enfoque étnico, de género, ambiental y diferencial, así como, el **principio de centralidad de las víctimas**.*

*Prevía autorización del presidente de la República, las organizaciones humanitarias con presencia registrada en Colombia podrán sostener contacto ocasional o continuado con **fines exclusivamente humanitarios**, con grupos armados organizados al margen de la ley o estructuras de crimen organizado de alto impacto.*

Consideraciones y Recomendaciones:

- *La activación de conversaciones con cualquier grupo armado ilegal o estructura criminal debe exigir la entrega previa de los niños, niñas y adolescentes reclutados y utilizados², así como, la liberación inmediata de los secuestrados.*
- *La definición de reglas, condiciones y límites -líneas rojas- para el desarrollo y sostenimiento de conversaciones y negociaciones; las acciones de desescalamiento y construcción de confianza; y la estructura de los acuerdos finales, deben siempre consultar la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos, el restablecimiento de derechos y la reparación integral de las víctimas.*
- *Los mecanismos diseñados para desarrollar los procesos en cualquiera de sus modalidades no pueden dar lugar a patrones de victimización o revictimización. En caso de que alguno de estos se produzca, debe prevalecer la protección del ciudadano sobre la naturaleza del proceso. En tal sentido, es fundamental para la legitimidad de los acuerdos finales y la sostenibilidad en el tiempo de su cumplimiento, la documentación de infracciones e incumplimientos en el marco del proceso y en el periodo de implementación de los acuerdos.*

6. Servicio Social

Contexto:

Se propone establecer un servicio social para la paz, el cual tendrá una duración de 12 meses, una remuneración conforme a lo previsto para el servicio militar y su implementación se haría de manera gradual. Podrá prestarse en las siguientes modalidades:

² Entre enero y junio de 2022 al menos 85 niños, niñas y adolescentes fueron reclutados y utilizados por las organizaciones criminales de acuerdo al Boletín de monitoreo Niñez y Conflicto Armado No. 27 Enero-Junio de 2022. Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia.

1. *Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas.*
2. *Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos.*
3. *Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz.*
4. *Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización.*
5. *Servicio social para la protección de la naturaleza y la biodiversidad.*
6. *Servicio social para promover la paz étnico- territorial, respetando el derecho de autodeterminación, la autonomía, usos y costumbres de las comunidades étnicas.*

Consideraciones y Recomendaciones:

- La incorporación de civiles para el servicio social en territorios con condiciones vigentes de inestabilidad e inseguridad aumenta el riesgo contra su vida e integridad en el desarrollo de las actividades asignadas, sin importar su naturaleza. En el caso de que estas se especialicen en asuntos relacionados con el fortalecimiento del imperio de la ley o el desarrollo de actividades propias de la negociación, la verificación o el monitoreo, dicho riesgo podría incrementarse de forma exponencial.
- **Los pone en una situación de vulnerabilidad y de peligro para la protección de su vida e integridad.**
- **Es necesario adoptar mecanismos para evitar que las negociaciones de paz y de sometimiento sean instrumentalizadas para gestionar intereses políticos de una determinada organización partidista.** Cualquier esfuerzo que se haga en nombre de la paz y de aplicación de la ley se debe hacer en representación de toda la nación y no solo de una organización política. **El servicio social no puede usarse para promover al Gobierno nacional ni al partido de gobierno en los territorios.** Por lo tanto, las funciones que definen la nueva modalidad de servicio social deben circunscribirse a servicios de apoyo a la vida cotidiana de la ciudadanía y la construcción de capacidades locales para la convivencia pacífica.

Para la construcción del camino hacia la Paz Total es de trascendental importancia contar con **un marco jurídico y unas reglas de juego robustas** que conduzcan el esfuerzo institucional hacia el cierre de acuerdos y reivindiquen la generosidad de la sociedad para abrir un espacio a combatientes y criminales para que puedan retornar a la legalidad.

Las reglas deben generar **barreras suficientes para que la negociación no sea instrumentalizada para el fortalecimiento de las organizaciones violentas y criminales, el mantenimiento de estructuras en la sombra para el sostenimiento de su poder económico criminal y violento, o el desarrollo de mecanismos de control social, político y económico de los territorios** que se traduce en pérdida de libertades y derechos de los ciudadanos.

Lo anterior, **resulta de la mayor importancia para que los ejercicios de desescalamiento o ceses al fuego sean creíbles y ofrezcan los resultados esperados en términos de protección de personas y construcción de confianza entre las partes y con la ciudadanía.**

También es necesario señalar que todo paso hacia el cierre de un acuerdo final que esté fundamentado en la ejecución de acciones puntuales o cumplimiento de compromisos que contribuyan a la protección de la población, el reconocimiento del imperio de la ley y **la estabilización del territorio deben estar acompañados por mecanismos creíbles y de capacidades operativas adecuadas para el monitoreo y la verificación.** En este marco nunca puede estar en entredicho la prelación de la Constitución y la ley.

Avanzar sobre los anteriores criterios además de representar un motor para la generación de confianza en los ciudadanos, también representa una acción definitiva para el ofrecimiento de garantías de seguridad a la contraparte y la identificación de dinámicas y actores interesados en la obstaculización del proceso.

La visión de Paz Total planteada por el Gobierno nacional representa uno de los operativos de seguridad más ambiciosos de los años recientes. Para garantizar la protección de la población, la promoción y fortalecimiento de la legalidad, así como, la estabilización del territorio **es necesario contar con capacidades disponibles y un despliegue robusto de la Fuerza Pública.**

Por tal razón, debe haber una integración inmediata de los organismos de seguridad del Estado y la Fiscalía General de la Nación, en el marco normativo que desarrolla la visión de paz del Gobierno y define el alcance las estrategias, planes y capacidades operativas para su materialización. No actuar en este sentido impondrá retos significativos para la ejecución de la estrategia de paz en el futuro.

Para alcanzar un estado final deseado de paz y convivencia democrática es necesario reunir a los colombianos en torno a un sentimiento de confianza respecto al proceso que da origen a los acuerdos que se consigan. **Lograrlo demanda esfuerzos permanentes de seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de la ruta de paz, el uso de los recursos públicos, el cumplimiento de los compromisos, la transformación progresiva del contexto de seguridad y legalidad, la recuperación de las libertades y la garantía de derechos,** entre los asuntos más importantes.

Esto incluye la generación de un marco de referencia que permita demostrar la efectiva desarticulación de las organizaciones criminales, la transición a entornos libres de violencia y de miedo y el cumplimiento de los principios orientadores de la seguridad humana.