



HACIA UN CONSENSO NACIONAL PARA LA PAZ

11 DE OCTUBRE 2016

I. CONTEXTO:

* El 2 de octubre tuvo lugar la votación del plebiscito sobre el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

* Al certamen democrático acudieron poco menos de 13 millones de personas, el 37% de los colombianos habilitados para votar. El No ganó con el 50,21% (6.431.376 votos), en una muy reñida decisión frente al Sí, que obtuvo el 49,78% (6.377.482 votos).¹

* Si bien el resultado fue sorprendente para el país, y aunque el margen fue muy reducido y con diferencias territoriales y poblacionales, el país se enfrenta a una decisión democrática que no puede ser desconocida políticamente por ninguno de los poderes públicos: los colombianos se opusieron democráticamente a la aprobación del Acuerdo Final.

* Desde la fecha de la votación, el Gobierno ha llamado a las

principales fuerzas políticas detrás del No a participar en un diálogo nacional por la paz y ha prorrogado el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo hasta el 31 de octubre con la posibilidad de continuar extendiéndolo.

* Por su parte, quienes respaldaron el No se negaron a participar directamente en la negociación, pero accedieron a reunirse con el Gobierno, y han mencionado la necesidad de hacer cambios principalmente en materia de lucha contra la impunidad, narcotráfico, elegibilidad de ex combatientes, valores de familia, defensa de la justicia ordinaria, protección de la propiedad privada, y consulta previa entre otros.

* Durante la primera semana después de la votación, los líderes de los sectores que apoyaron el No dieron pasos para matizar sus posiciones iniciales, por ejemplo, accediendo a que las sanciones para

los máximos responsables se ejecuten en colonias agrícolas en vez de en la cárcel.

* Las FARC, a su vez, si bien originalmente habían insistido en que el Acuerdo Final era vinculante independientemente del resultado del plebiscito, aceptaron la necesidad de introducirle ajustes y precisiones para responder a la voluntad democrática, así como dar inicio al proceso de pre concentración de sus miembros en unas zonas temporales mientras inicia el proceso formal de dejación de armas.

* Por su parte, la sociedad civil, y en particular los estudiantes y organizaciones sociales, se han movilizado en torno a la importancia de preservar el diálogo, proteger el cese, lograr un acuerdo definitivo lo antes posible y avanzar hacia la construcción de la paz.

* En redes sociales y columnas de opinión las posturas han ido de recriminaciones mutuas entre los del Sí y los del NO, hasta esfuerzos por la búsqueda de consensos.

* El Fondo de Capital Humano para la transición colombiana es un grupo de 15 profesionales colombianos con experiencia directa en el proceso de conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC en La Habana, Cuba. Bajo la dirección del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), el Fondo pretende evitar el divorcio entre el conocimiento generado durante el proceso de negociación y el conocimiento que debe estar disponible, activo y organizado para la construcción de la paz.

Ver más información [aquí](#)

II. OBJETIVO:

De cara a este escenario resulta necesario construir alternativas de consenso entre el Gobierno, los líderes de los sectores que apoyaron el No, las FARC y la ciudadanía en general, aprovechando además el fuerte apoyo internacional, con el fin de lograr lo más pronto posible un acuerdo definitivo que cuente con un respaldo político y social amplio y contundente.

III. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE CONSENSO:

El Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana* propone una serie de ideas preliminares para generar **un ambiente de confianza** que permita, en una *primera fase* preservar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y avanzar en otros gestos humanitarios, y en una *segunda fase*, dar pasos hacia la dejación de las armas y la construcción de una paz estable y duradera. En ese espíritu y aprovechando las lecciones aprendidas durante los años de conversaciones con las FARC, proponemos la siguiente hoja de ruta:

COMPONENTE I – Fomentar un ambiente social en torno al consenso y la reconciliación: La participación de la sociedad civil en el escenario actual es determinante. Sin embargo, ésta no debe reproducir las tensiones políticas, ni mucho menos el conflicto. Las organizaciones de sociedad civil que apoyaron el Sí y el No deberían concentrarse en el reconocimiento de que la paz de Colombia depende del logro de un consenso más amplio.

Ello implica, de un lado, que las organizaciones de sociedad civil hagan énfasis en lo que une a quienes votaron por el Sí y por el No, por ejemplo: i) La importancia de prevenir nuevas victimizaciones y de garantizar los derechos de las víctimas; ii) La necesidad de cerrar la brecha entre el campo y la ciudad; y iii) La inclusión de todos como garantía de una paz estable y duradera.

Implica también que las organizaciones insistan en la necesidad de que los líderes políticos estén dispuestos a ceder. Los del Sí, deberán aceptar una paz que incluya a los sectores que respaldaron el No y a sus líderes. Los del No, deberán ser cautos en la generación de propuestas realistas que no pongan en riesgo todo el proceso de paz.

En concreto, esto podría implicar para los movimientos ciudadanos, el desarrollo de acciones tales como: i) Actividades conjuntas entre quienes apoyaron el Sí y el No; ii) Iniciativas de reconocimiento de los argumentos y puntos de vista del otro, como el reto de “Cartas por la Paz” en el que dos personas que votaron distinto intercambian sus puntos de vista; y iii) Pactos de desescalamiento del lenguaje.

COMPONENTE 2 – Obligaciones constitucionales del Estado: Hay una serie de temas contemplados en el Acuerdo Final en torno a los cuales no solo no existe disenso alguno entre quienes defendieron el Sí y el No, sino que reflejan y desarrollan obligaciones constitucionales permanentes del Estado colombiano.

Esto incluye, por ejemplo, el reforzamiento de la política pública de desarrollo social y económico en las zonas más afectadas por el conflicto armado, y el fortalecimiento de la participación ciudadana en estos lugares. Su puesta en marcha lo antes posible permitiría no solo recuperar la confianza de las comunidades más afectadas por el conflicto, sino además generar un clima de confianza con las FARC para que den pasos hacia el inicio del proceso de dejación de armas. La participación de la cooperación internacional en la implementación de estas medidas será determinante para su ejecución.

Es importante garantizar, sin embargo, que no se trate de la implementación por la puerta de atrás del Acuerdo Final, no solo por razones de legitimidad de la decisión popular, sino para asegurar que el acuerdo definitivo no sea fragmentado.

COMPONENTE 3 – Medidas de estabilización jurídica: Una parte fundamental en la generación de un clima de confianza será establecer garantías de seguridad jurídica de manera rápida. Esto incluye al menos tres temas: i) Reconocimiento de que el acuerdo como acuerdo especial de DIH por sí mismo no tiene efectos jurídicos a nivel nacional²; ii) Tratamiento penal especial de los delitos que no constituyen crímenes internacionales ni graves violaciones a los derechos humanos; y iii) Delimitación de los contenidos del acuerdo que entrarían al bloque de constitucionalidad, limitándolos únicamente a aquellos temas directamente relacionados con el Derecho Internacional Humanitario.

Sobre lo segundo, el proyecto de Ley de Amnistía radicado por el Centro Democrático permite concluir que ellos comparten la necesidad de resolver la situación jurídica de los delitos que no constituyen crímenes internacionales ni graves violaciones a los derechos humanos.

Las FARC, por su parte, han insistido en la necesidad de tramitar la Ley de Amnistía lo antes posible. Sin embargo, será necesario que den el paso a reconocer que en este nuevo escenario el proceso de resolución de la situación jurídica será por fases: de manera rápida resolver todos los delitos menos graves y la suspensión de todas las ordenes de captura, y una vez se haya llegado a un acuerdo definitivo, resolver la situación jurídica respecto de los demás delitos.

2. Los acuerdos especiales son una figura contemplada en el artículo 3 común a los convenios de Ginebra. Según el Comité de la Cruz Roja Internacional: “Un acuerdo de paz (...) puede constituir un acuerdo especial en el sentido del artículo 3 común (...) si contiene disposiciones extraídas de derecho humanitario”.

Una posible fórmula de consenso sería el trámite de una Ley de Amnistía ordinaria que permita otorgar una amnistía de iure y suspender las órdenes de captura hasta que se logre la resolución definitiva de la situación jurídica respecto de los demás delitos.

Así mismo podría tramitarse una ley de “alivio judicial” a miembros de la Fuerza Pública, a través de la renuncia de iure a la persecución penal respecto de delitos contemplados en el Código Penal Militar que no constituyan crímenes internacionales ni graves violaciones a los derechos humanos.

COMPONENTE 4 – Ajustes y precisiones al Acuerdo Final: La etapa más compleja y la que quizás tome más tiempo, será la llamada “re-negociación” de ciertos puntos álgidos del Acuerdo Final. Este proceso deberá contar con la participación del Gobierno, los líderes de los sectores que apoyaron el No, las FARC y representantes de la ciudadanía en general, y sugerimos que esté regido por los siguientes principios: i) Espíritu constructivo: cualquier cambio debe ser para mejorar el Acuerdo Final y ofrecer más garantías, no menos; ii) Realismo sobre lo que es posible acordar en la Mesa de conversaciones, teniendo en cuenta la experiencia de los cuatro años de negociaciones con las FARC; iii) Oportunidad y agilidad; y iv) Coherencia política respecto de la discusión pública sobre el plebiscito.

Dados estos principios, sería apropiado concentrar esta etapa en dos temas fundamentales: i) Las condiciones específicas de restricción efectiva de la libertad; y ii) Las condiciones para la elegibilidad política.

Sobre el tema de restricción efectiva de la libertad, sugerimos precisar en el acuerdo definitivo los criterios para su ejecución, incluyendo por ejemplo los siguientes posibles elementos:

i) Carácter de colonia agrícola; ii) Especificación del tamaño máximo del lugar; iii) Determinación de la administración de los lugares por parte, por ejemplo, del INPEC y la ONU de manera conjunta; iv) Inclusión de un régimen que establezca las condiciones de cumplimiento de las sanciones; v) Determinación de una línea de tiempo de ejecución de la restricción efectiva de la libertad a partir del día D+181, en particular para los comandantes de las FARC que ya hayan sido condenados por la justicia ordinaria por delitos no amnistiables a manera de detención preventiva; y vi) Desarrollo legislativo del proceso para la adjudicación de responsabilidad y la imposición de sanciones.

En cuanto al tema de la elegibilidad política, sugerimos la posibilidad de que el acuerdo definitivo precise la secuencia entre el cumplimiento de la sanción y la posibilidad de participar en política para todos los casos de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Para tal efecto se sugiere explorar la posibilidad de incluir en el acuerdo definitivo elementos como los siguientes: i) Garantizar que quienes sean amnistiados o respecto de quienes se renuncie a la acción penal puedan participar en política a partir de la resolución de su situación jurídica; ii) Establecer que no habrá participación política durante el cumplimiento de la sanción; y iii) Señalar que en los casos de los comandantes de las FARC que ya han sido condenados en la justicia ordinaria por delitos no amnistiables, estos solo podrán participar en política una vez hayan cumplido la restricción efectiva de la libertad de 5 a 8 años, contada a partir del día D + 181.

COMPONENTE 5 – Segunda refrendación: Una vez ciertos elementos del Acuerdo Final sean adecuados y/o precisados, será necesario llevar a cabo una nueva refrendación popular. En primer lugar, porque solo así se podrá valorar seriamente la decisión tomada por el pueblo

colombiano el 2 de octubre y garantizar la legitimidad política del acuerdo definitivo.

En segundo lugar, porque las herramientas para implementar de manera ágil y efectiva el acuerdo definitivo dependen jurídicamente de la refrendación popular. Y, en tercer lugar, porque la sostenibilidad de largo plazo de un acuerdo definitivo depende de su reconocimiento político y jurídico.

Así, consideramos que cualquier opción debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- i) Generación de confianza; ii) Sencillez;
- iii) Agilidad; y iv) Legitimidad.

En esa lógica los siguientes son algunos ejemplos de los mecanismos de refrendación tanto de democracia directa como de democracia representativa que podrían ser utilizados y que no necesariamente son mutuamente excluyentes:

- i) Un nuevo plebiscito; ii) Una consulta popular;
- iii) Una votación en el Congreso de la República;
- iv) Una votación de los Gobernadores o Alcaldes en representación de cada Departamento o Municipio; v) Una votación especial en los lugares donde prevaleció el No o la abstención;
- vi) Un cabildo abierto; vii) Una papeleta; y/o
- viii) Una Asamblea Nacional Constituyente.

Frente a la opción de una Asamblea Constituyente, consideramos que si bien puede ser un punto de encuentro que facilite la construcción de confianza entre las partes involucradas, es importante tener en cuenta los siguientes riesgos:

- i) La Constituyente no es un mecanismo de refrendación de un acuerdo previo sino que en esencia permite la transformación del pacto social, por lo que existe un importante riesgo de que —si bien la Constitución admite que el Legislador restrinja el temario— ésta se declare soberana y haya un desbordamiento de los límites temáticos;
- ii) La confluencia de intereses sectoriales

polarizados que no privilegian el interés general (por ejemplo en materia de reelección presidencial y restricción de la tutela y la consulta previa); iii) La posible extralimitación de las reglas constitucionales para el desarrollo de una Asamblea Constituyente (por ejemplo para que las FARC puedan participar); iv) La postergación del proceso de dejación de armas dados los tiempos de una Constituyente; y v) La posible participación de las FARC en la Constituyente antes de la culminación del proceso de dejación de armas.

IV. RIESGOS:

La hoja de ruta aquí explorada está sujeta a tres riesgos externos de los que somos conscientes y que es necesario mitigar:

- **En primer lugar**, el riesgo de que el acuerdo definitivo sea percibido como un acuerdo de élites que no tenga legitimidad ciudadana. Para evitarlo se nos ocurren las siguientes opciones:

- Poner en marcha foros a nivel nacional y regional para recibir propuestas sobre lo que debe ser precisado y ajustado en el acuerdo. Sin embargo, para que este proceso sea efectivo es necesario que cuente con una metodología clara y con delimitación temporal, de lo contrario se pueden defraudar las expectativas de la ciudadanía y obstaculizar el logro de un acuerdo definitivo. Por eso si bien estos foros pueden nutrir el proceso de participación ciudadana establecido en la agenda con el ELN, este último proceso no debe dilatar el logro de un acuerdo definitivo con las FARC.
- Incentivar la participación en estos foros de quienes defendieron el No o no votaron, que son sectores usualmente desligados de los mecanismos de participación ciudadana.

- Asegurar que el mecanismo de refrendación del acuerdo definitivo sea legítimo frente a la ciudadanía.

- **En segundo lugar**, el interés que pueden tener las FARC de postergar el inicio del proceso de dejación de armas hasta que culmine el proceso de ajustes y precisiones al acuerdo y en consecuencia poner en riesgo el cese al fuego y de hostilidades. Existen tres posibles formas de mitigar este riesgo:

- En cumplimiento de las recientes declaraciones de la ONU, el despliegue lo antes posible del componente internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación a pesar de que no haya iniciado el proceso de dejación de armas.
- La puesta en marcha de manera rápida por parte del Gobierno de intervenciones de política pública socio-económica en las zonas más afectadas por el conflicto armado, garantías de seguridad jurídica temprana y garantías de seguridad para los miembros de las FARC.
- La pre concentración de las FARC y su traslado progresivo hacia las Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

Y finalmente, el incentivo que podrían tener algunos líderes de los sectores que apoyaron el No de postergar una solución hasta las elecciones presidenciales de 2018. Existen tres posibles formas de mitigar esta eventualidad en nuestra opinión:

- Asegurar el protagonismo del liderazgo político del No en la solución para que cimienten su campaña de 2018 en el logro de un mejor acuerdo y no en el fracaso del proceso de paz.

- Involucrar a una gama amplia de líderes de los sectores que apoyaron el No en la recolección de propuestas.

- De parte de la sociedad civil, mantener la presión de llegar a un acuerdo definitivo lo antes posible y hacer veeduría activa al proceso de ajustes y precisiones.

V. CONCLUSIONES

Y RECOMENDACIONES:

- Nadie se imaginó que luego de la firma del Acuerdo Final sería posible llegar a un escenario en el que ganara el No, por lo que no existía un plan B.
- En este escenario de incertidumbre, el Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana quisiera contribuir a la generación de un ambiente de confianza que permita en una primera fase preservar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y avanzar en otros gestos humanitarios, y en una segunda, dar pasos hacia la dejación de armas, y la construcción de una paz estable y duradera.
- Para ello, ponemos en consideración las siguientes recomendaciones:

- A LAS ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL: Promover acciones conjuntas de consenso entre los sectores sociales que defendieron el Sí y los que defendieron el No y continuar exigiendo el logro de un acuerdo definitivo lo antes posible.
- AL GOBIERNO NACIONAL: Poner en marcha lo antes posible gestos de política pública socio-económica en las zonas más afectadas por el conflicto armado sobre la base de las prioridades de las comunidades, llevar al Congreso de la República proyectos de ley

que ofrezcan garantías de seguridad jurídica temprana tanto para las FARC como para agentes del Estado, y desplegar medidas de protección de la seguridad de los miembros de las FARC.

• A LOS LÍDERES DE LOS SECTORES QUE APOYARON EL NO: Partir del Acuerdo Final suscrito y concentrar sus esfuerzos de ajustes y precisiones en la presentación de propuestas concretas que respondan a los criterios de espíritu constructivo, realismo, oportunidad, agilidad, y coherencia, con el fin de consolidar lo antes posible un mejor acuerdo para la construcción de paz en Colombia.

• A LAS FARC: Dar muestras de construcción de confianza avanzando hacia la concentración en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y aceptando un proceso de resolución de la situación jurídica secuenciado empezando por los delitos menos graves, con el fin de evitar posibles confrontaciones armadas y enviar un mensaje de tranquilidad a sus propias tropas.

• A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: Apoyar decididamente la preservación del cese al fuego y de hostilidades con el despliegue efectivo del componente internacional del Mecanismo de monitoreo y verificación, y destinar recursos para apalancar de manera rápida y efectiva las intervenciones de política socio-económica en las zonas más afectadas por el conflicto armado.