

El marco jurídico para el proceso de paz en Colombia

Fernando Cepeda Ulloa

Profesor de Ciencia Política, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá

La ley tiene que ser mirada en un contexto de enorme complejidad. Máxime, cuando es la primera vez que una herramienta legal de esta naturaleza se va a aplicar. El fenómeno de los grupos armados ilegales es bien diferente en cada región y en cada municipalidad. Colocando el proceso de paz en una perspectiva meramente jurídica, se pierden de vista las dimensiones que contribuirían a rescatar el imperio de la ley en Colombia y a evitar el reciclaje de los grupos armados ilegales en organizaciones mafiosas.

El contexto de la Ley

A lo largo de su agitada historia, en Colombia se han adelantado muchos procesos de paz. Para no remontarse muy lejos, el actual proceso de paz se inició durante la administración del Presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Aunque ya ha pasado un cuarto de siglo, tan sólo fue posible lograr acuerdos con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) (la corriente socialista del Ejército de Liberación Nacional, ELN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Quintín Lame (grupo indígena), así como con varias milicias urbanas vinculadas a estos grupos. Ello ocurrió durante las administraciones de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994). Desde entonces se han realizado acuerdos humanitarios y de otra naturaleza pero no aquellos que llevan a la desmovilización, la entrega de armas, y la reincorporación a la vida civil.

La reincorporación de los guerrilleros pertenecientes a los grupos mencionados fue exitosa. El propio Antonio Navarro Wolf, hoy senador y candidato presidencial en nombre del Polo Democrático Independiente, reconoce que las garantías que se les ofrecieron fueron eficaces, a pesar de que el líder principal Pizarro-León Gómez fue asesinado. Con ellos no ocurrió lo que llevó a la cuasi desaparición de la Unión Patriótica (UP)¹, partido creado por las FARC como resultado de los acuerdos suscritos con el Presidente Belisario Betancur (1982-1986).

Conviene traer a la memoria esta brevísima alusión a la historia del proceso de paz porque ayuda a entender la complejidad de la situación, la persistencia de la misma y algunos elementos del debate que hoy se adelantan. Los acuerdos que permitieron la reincorporación de estos grupos no estuvieron amparados por un marco jurídico como el que ahora se discute. Es más, entonces, no se habló ni de verdad ni de justicia ni de reparación a las víctimas.

En aquel entonces, el mundo era otro. Afortunadamente, hoy hay menos tolerancia con los crímenes atroces, con los crímenes de lesa humanidad y aun con los crímenes de guerra. La lucha por la protección de los derechos humanos ha adquirido una gran vigencia y ello es más que bienvenido. Se han creado tribunales *ad hoc* para juzgar estos crímenes y se ha establecido una Corte Penal Internacional, cuya jurisdicción Colombia ha aceptado, con la salvedad contemplada en el Tratado de Roma para los crímenes de guerra durante un periodo de siete años. Y ello para facilitar las negociaciones de paz. En eso coincidieron la administración Pastrana y la administración Uribe, a pesar de tener visiones tan encontradas sobre la manera de alcanzar la paz.

¹ El periodista Steven Dudley publicó un excelente libro titulado "Walking Ghosts, morder and guerrilla politics in Colombia", en el cual explica como la doctrina de las FARC "la combinación de todas las formas de lucha" creó las condiciones para lo que se ha denominado el exterminio de la UP.

El tortuoso camino de la Ley de Justicia y Paz

El marco jurídico que se ha venido discutiendo en Colombia durante los últimos dos años para las negociaciones de paz no tiene antecedentes en el país y, al parecer, no existe nada comparable en otras partes del mundo. Así, la tarea se ha dificultado enormemente. El marco jurídico aprobado se aplica a todos los grupos armados ilegales, FARC, ELN y los que se congregan en torno de la sigla AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). O sea, que se aplica a una negociación que está en marcha y que debe culminar en diciembre de 2005, pero que hasta ahora se ha desenvuelto dentro de un marco jurídico especialmente diseñado desde el Gobierno de Pastrana y que fue prolongado y modificado durante la Presidencia de Uribe. La ley se aplica también a unas negociaciones que todavía no han comenzado con el ELN y las FARC.

La propuesta de ley sufrió todo tipo de altibajos y recorrió un camino tortuoso. Esa circunstancia ha afectado mucho la percepción sobre su contenido y sus propósitos. Se inició como una ley de Alternatividad Penal, en la cual se adoptaban los postulados de una escuela criminológica que no cree en el castigo carcelario. De allí, dadas las críticas que surgieron de todos los lados, se pasó a una ley en la cual se abandonaba este postulado para entrar a considerar formas de castigo. Finalmente se planteó la Ley de Justicia y Paz que es la que se aprobó en el Congreso.

Es imposible entrar en el detalle de una ley que tiene más de setenta artículos. Lo importante es entender que, buena o mala, compatible o no con estándares más estrictos propuestos por respetables organizaciones de derechos humanos, esta ley debe entenderse como parte de un "bloque jurídico" que está constituido, además de por ella, por el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Civil, la Ley de Extinción de Dominio, la Constitución colombiana, y los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que forman parte integral de la Constitución colombiana, incluido el Tratado de Roma que creó la Corte Penal Internacional. Y que, además, la Corte Constitucional colombiana cuyo prestigio nacional e internacional es indiscutible, tendrá la última palabra, dentro del ordenamiento jurídico nacional, para decir con autoridad qué normas de esta nueva ley pueden ser contrarios a la Constitución y por lo tanto a los tratados internacionales.

De la misma manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana tienen un significativo papel. Y luego, está el papel subsidiario que debe jugar la Corte Penal Internacional. Todo esto para decir que hay guardián en la heredad y que las críticas y el debate son bienvenidos. En buena hora. Pero la ley tiene que ser mirada en ese contexto que es de una enorme complejidad. Es la primera vez que una herramienta legal de esta naturaleza se va a aplicar y no se puede pretermitir el dato muy importante de que esta ley forma parte de un bloque jurídico.

Está por verse lo que diga la Corte Constitucional que tendrá que resolver sobre la exequibilidad de esta ley. Sin duda, ella examinará esta ley a la luz de la Carta de Derechos de la Constitución colombiana y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que integran un "bloque de constitucionalidad". Este marco jurídico muestra que la ley 975 del 25 de julio de 2005 no es la única herramienta jurídica. La propia ley, en su artículo segundo, lo reafirma y dice con toda claridad "la interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en esta ley deberán realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia."

O sea, en mi interpretación y espero que en la de los jueces de Colombia, la ley está adoptando todos los estándares contemplados en la legislación internacional. En mi modesta opinión, la Comunidad Internacional puede estar absolutamente tranquila con respecto al papel de control que ejercerá la Corte Constitucional. Ella ha sido más estricta en la protección de los derechos humanos que otras Cortes en países democráticos. No se debe olvidar que Colombia tiene una tradición jurídica de más de cien años en materia de "judicial review". La nuestra es una tradición jurídica, civilista y libertaria. Es gracias a estas fortalezas que Colombia ha podido sobreponerse a las amenazas contra la gobernabilidad democrática durante las últimas décadas. En pocos meses, una decisión de la Corte pondrá las cosas en el punto apropiado. En Colombia hay instituciones. Y aunque existen enormes dificultades, hay imperio de la ley.

La Judicialización del Proceso de Paz

Hay un tema muy importante que no se debe pasar por alto. Durante más de dos años hemos estado discutiendo la dimensión legal del proceso de paz. Ello no es extraño en Colombia, un país que tiene un apego exagerado al debate jurídico. En este caso, la comunidad internacional se ha contagiado de esta cultura legalista colombiana y, así, la controversia se ha dado con vigor dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Pero es legítimo preguntarse: ¿acaso el derecho se inventó para solucionar este tipo de problemas? y ¿hay capacidad jurídica en Colombia para afrontar “la judicialización del proceso de paz”? Son bien conocidas las falencias de nuestro sistema judicial, pese a nuestra pasión por legislar, por encontrar soluciones jurídicas y por judicializar todos los temas. Colocado el proceso de paz en una perspectiva meramente jurídica se pierden de vista las dimensiones que realmente contribuirían a rescatar el imperio de la ley en Colombia y a evitar el reciclaje de los grupos armados ilegales en organizaciones mafiosas.

Algunos dirán que eso ya ocurrió. Otros comentarán que eso está ocurriendo. Mi posición es la siguiente: se sabe que algo de eso está ocurriendo en algunas partes de Colombia, que es posible que en otras ese proceso no se haya iniciado o esté en sus albores y que en algunas ya se haya consolidado. Y que en otras hay esfuerzos serios y consistentes para que ello no ocurra.

Es un error considerar a Colombia, en este y en otros aspectos, como una situación uniforme. La verdad es que el fenómeno de los grupos armados ilegales es bien diferente en cada región y en cada municipalidad. Simplificar el fenómeno no ayuda a su solución. Hay que mirarlo en toda su complejidad. Y hay que afrontarlo. Es probable que no se logre una solución perfecta en todo el país. Lo más seguro es que en algunas partes se avance en recuperar la gobernabilidad democrática en el mejor sentido de la expresión y que en otras partes eso se logre a medias y en algunas se fracase y el fenómeno empeore.

Cito una opinión, a mi juicio muy válida, del distinguido historiador colombiano y excelente analista del problema de los grupos armados ilegales, Jorge Orlando Melo² que sostiene: “lo que vamos a tener seguramente va a ser un país que es un mosaico. Un país en el cual habrá zonas en las que la utopía excelente y brillante de Pacho De Roux mostrará que hay comunidades capaces de montar una base ética seria para una nueva estructura democrática, pero también zonas donde vamos a tener a todos los niveles medios de los antiguos militares, de las autodefensas, llenos de plata, manejando la política en esos sitios. Asimismo, afirma que “francamente no veo opciones (...), yo creo que sí es casi inevitable que la solución del conflicto pase por un acuerdo moralmente discutible con los paramilitares y eventualmente si la presión a la guerrilla se mantiene y esta se debilita también, por otro acuerdo moralmente discutible con la guerrilla”. El pragmatismo que revela esta aproximación de quien fuera Consejero para los Derechos Humanos y de alguien que ha estado cercano a los procesos de paz exitosos en Colombia no debe despreciarse.

Dentro de esta línea de pragmatismo, es urgente que se entre a considerar la manera de reincorporar seriamente a los desmovilizados que por ahora pueden llegar a 20.000 y, más adelante, pueden alcanzar un número total cercano a 60.000 o más personas. Primero, es urgente obtener recursos para que entidades independientes hagan un seguimiento del proceso electoral en marcha para asegurar que hay pluralismo político, que hay competencia electoral, que no hay coacción por parte de ningún grupo y que junto con la desmovilización y la entrega de armas hay respeto cabal a la institucionalidad, transparencia en la contratación pública y que no están surgiendo formas de protección mafiosa a algunos negocios ni que otros negocios están cayendo bajo el control de las que se han denominado estructuras paramilitares. Segundo, está el tema de las víctimas de la reparación y de la restitución de sus propiedades a los desplazados.

² Véase el libro de Fernando Cepeda Ulloa (editor) “Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática en Colombia”, Editorial Panamericana Bogotá, 2005 que recoge las ponencias presentadas en un seminario realizado en Cartagena de Indias entre el 17 y el 19 de septiembre de 2004.

En todo este proceso, el papel de la sociedad civil es descomunal. No obstante, lo que se ve es una acción raquítica. Se reconoce que no es una tarea fácil ni tranquila, pero es necesaria y urgente. Hay mucho más en juego que la simple desmovilización de unos grupos armados ilegales. Está en juego la naturaleza y la calidad de la democracia colombiana, que no obstante sus imperfecciones, es la que nos ha permitido mantenerla frente al enorme desafío de estas organizaciones armadas ilegales, del crimen organizado, de la corrupción, de la debilidad del Estado y de una enorme deuda social.

Estamos, pues, ante una encrucijada clave. Es la hora de fortalecer una democracia que ha dado muestras de una gran capacidad de supervivencia y de reformularse por vías democráticas como lo demuestra todo el proceso de la elaboración de la Constitución de 1991 y lo que ella generó en términos de profundización de los valores democráticos. La pregunta es si ello es posible sin un compromiso generoso de la comunidad internacional que, por el consumo de drogas y el pago de secuestros y extorsiones, tiene tanta responsabilidad en la grave exacerbación de los factores que han venido amenazando la gobernabilidad democrática en Colombia.

MATERIAL DE INTERÉS:

→ Council Conclusions on Colombia. Luxemburgo, 2678th EU Council Session - General Affairs, 3 de octubre de 2005
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86406.pdf

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .