

Marco jurídico para la paz: ¿un marco estrecho?

Análisis de las motivaciones que tuvo el gobierno nacional para formular un marco jurídico para la paz, reflexiones sobre las distintas reacciones que su trámite y aprobación desataron en diferentes sectores sociales y de las posibilidades de su aplicación.

Por Magda Beatriz López*

Desde el pasado 19 de junio el solitario artículo de la Constitución Política que reza “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” estará acompañado por un nuevo Acto Legislativo. Esta reforma constitucional, conocida como “Marco jurídico para la paz”, establece que para “facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera” el gobierno colombiano podrá hacer uso excepcional de instrumentos de justicia transicional, dar un tratamiento diferenciado a las guerrillas y agentes del Estado involucrados en el conflicto armado y determinar criterios para la persecución penal de delitos contra de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ¹.

La aprobación del Acto ha levantado una polvareda de debates en distintos escenarios, e incluso hay quienes señalan que su aprobación significa “ensillar las bestias antes de traerlas”, es decir, que la iniciativa es infructuosa, ya que el asunto que está abordando es precisamente materia de negociación con las guerrillas ².

Sin embargo, hacer una discusión del Marco no deja de ser un ejercicio útil porque, aunque sea un acontecimiento de coyuntura, no pueden subestimarse sus efectos en el escenario de una negociación de paz. Las presentes notas buscan considerar las motivaciones que tuvo el actual gobierno para adelantarse a formular un marco jurídico para la paz, si se observan las distintas reacciones que su trámite y su aprobación desataron en diferentes sectores



sociales. Al final se abordarán algunas reflexiones sobre las implicaciones y posibilidades de poner en marcha el acto legislativo.

Origen y aspiraciones del marco jurídico para la paz

La iniciativa del marco jurídico, que empezó su curso en el Congreso desde 2011, busca “constitucionalizar” la justicia transicional y el concepto de conflicto armado. El hecho

de que se haya tramitado como un Acto Legislativo o reforma de la Constitución pretende que lo contemplado en la norma sea el referente superior de futuras decisiones jurídicas o polí-

ticas en la materia. Así mismo, al tramitarlo como un Acto Legislativo, el gobierno busca también limitar el grado de control de las Cortes sobre la norma, que en este caso no es automático sino que opera tras una demanda de inconstitucionalidad y revisa solamente los vicios de procedimiento encontrados en su formación ³.

La limitación del nivel de maniobra de las Cortes sobre la reforma es un aprendizaje que el actual gobierno extrajo de la administración de Uribe Vélez en su experiencia de desmovilización de los grupos paramilitares y que se tradujo en el trámite de la Ley de Justicia y Paz, la cual sufrió una inflexión no esperada por parte de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional⁴. La decisión de las Cortes puso en aprietos al gobierno de Uribe porque se tradujo en un incumplimiento de lo pactado con los grupos paramilitares al momento de su desmovilización ⁵.

“Que el marco jurídico se haya tramitado como un Acto Legislativo o reforma constitucional pretende que lo contemplado en la norma sea el referente superior de decisiones jurídicas o políticas en la materia y permite que el gobierno limite el grado de control de las Cortes sobre la norma”.

Frente a esta última situación, los promotores del marco para la paz, encabezados por el senador Roy Barreras, expusieron como dificultades para el alcance de la paz tanto la continuación del conflicto armado como la debilidad y falta de coherencia de los instrumentos de justicia transicional vigentes.

Tales falencias, según los promotores de la iniciativa, se han expresado principalmente, por una parte, en las fallas de la Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz, y por otra en la tradición “maximalista” de las sentencias de la Corte Constitucional, que no ha logrado ponderar la paz y la no repetición como fines de la justicia transicional, con lo cual se disminuirían las posibilidades de negociación con las guerrillas por la vía jurídica. En virtud de esto, el marco jurídico para la paz plantea la necesidad de diferenciar el “sistema transicional” de la justicia ordinaria ⁶.

Reacciones frente al marco para la paz: impunidad, oportunidad o claudicación del Estado ante las guerrillas

Las reacciones más adversas al proyecto de acto legislativo surgieron paradójicamente de dos sectores antagónicos: por un lado, las organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos, y, por otro, la derecha, representada principalmente por algunos gremios económicos y militares en retiro, así como por el ex presidente Álvaro Uribe Vélez.

Dos consecuencias se desprenden de este episodio. La primera se refiere a que, pese a que el acto legislativo plantea como prioridad la garantía de los derechos de las víctimas, su verdadero acento está en que tras el cumplimiento de determinadas condiciones ajustadas a criterios de priorización y selección (casos más graves, con mayor número de víctimas y máximos responsables), el Estado podrá decidir sobre la renuncia a la persecución penal de responsables de delitos de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Plantado este escenario de concesión de beneficios de disminución o renuncia a la persecución penal, el Estado podría incurrir en el incumplimiento de sus obligaciones internacionales de proteger los derechos fundamentales de las víctimas; además, al implementar los criterios de priorización y selección, podría violar el derecho de las víctimas a la justicia y la igualdad. En este sentido,

organizaciones como la Comisión Colombiana de Juristas y Human Rights Watch advirtieron que el marco puede convertirse en una “amnistía encubierta” y una puerta hacia la impunidad que se abre al impulso de la desnaturalización del delito político ⁷.

En segundo lugar, la propuesta y la aprobación del marco jurídico se constituyeron en un episodio de ruptura de Santos con

Acto Legislativo en el Congreso, el ex presidente Uribe organizó un evento en homenaje al ex ministro Fernando Londoño, oportunidad en la cual llamó a construir un frente contra el terrorismo y propuso la creación de la Coalición del Puro Centro Democrático. Al acto, que tuvo lugar en las instalaciones del Club El Nogal, asistieron varios allegados del ex mandatario, militares

“ Para los promotores del marco la continuación del conflicto armado y la debilidad y falta de coherencia de los instrumentos de justicia transicional vigentes son las principales dificultades para alcanzar la paz ”.



Con la implementación de los criterios de priorización y selección del marco jurídico el Estado podría violar el derecho de las víctimas a la justicia y la igualdad.

su predecesor en el mando del Estado, cuyos antecedentes se remontan a la aceptación de la existencia de un conflicto armado en el país, desprendida de la aprobación de la Ley de Víctimas y la restitución de tierras usurpadas.

Tras la aprobación del marco para la paz y luego de frustradas presiones hechas por conducto de sus aliados políticos durante el trámite del

retirados y representantes de gremios como Fedegan, que se unieron alrededor de la declaración de oposición al gobierno Santos y el interés de imprimir nombre propio a la contienda electoral de 2014 ⁸.

En los meses anteriores, José Félix Lafaurie Rivera, director ejecutivo de Fedegan, había encabezado la lista de firmantes de un derecho de petición dirigido al

“ La Comisión Colombiana de Juristas y Human Rights Watch advirtieron que el marco puede convertirse en una “amnistía encubierta” y una puerta hacia la impunidad que se abre al impulso de la desnaturalización del delito político ”.



presidente Santos el 1º de marzo de 2012 y titulado “No al diálogo con terroristas, sí al fuero militar”, en el que manifestaban su decepción por el retroceso de la política de “seguridad democrática”. En este mismo sentido, las reservas activas de las Fuerzas Militares (diferentes asociaciones de militares en retiro), en carta abierta al Presidente fechada el 11 de julio de 2012, afirmaron que el marco para la paz entrañaba un favorecimiento del terrorismo, y rechazaron las recientes declaraciones del primer mandatario en el sentido de que algunos militares le temían a la paz⁹.

No obstante, algunos actores académicos, ONG y la Iglesia católica se han mostrado más optimistas frente al marco jurídico. Por una parte, han planteado que el marco puede favorecer el debate político y el acercamiento de las partes en torno de una salida negociada del conflicto armado, y, por otra, que la constitucionalización de la justicia transicional puede ser una salida legítima más realista para desbloquear los procesos jurídicos alrededor de la negociación con los grupos armados ilegales¹⁰.

Finalmente, las fuertes críticas y rechazos al proyecto de acto legislativo originadas

“**Ni el rechazo de las organizaciones de víctimas, ni las objeciones del sector de la derecha encabezada por Álvaro Uribe y un grupo de ex militares, ni un atentado terrorista ocurrido el mismo día de la votación final, frenaron la aprobación del marco legal**”.

criminales”, la participación en política o el castigo de los máximos responsables por la totalidad de los delitos, todo lo cual se definirá realmente en las leyes estatutarias.

Sin embargo, lo que quedó claro fue que ni el rechazo de las organizaciones de víctimas y de sus entidades defensoras, ni las objeciones del sector de la derecha encabezada por Álvaro Uribe y un grupo de ex militares, ni un atentado terrorista ocurrido el mismo día de la votación final,¹¹ pudieron frenar la aprobación del marco legal, cuya discusión y trámite en el Congreso fueron más rápidas y menos complejas de lo que significará su puesta en marcha en los territorios de Colombia directamente afectados por el conflicto armado, más allá de las discusiones políticas de los escenarios bogotanos.

El escenario actual de la guerra y las posibilidades de la negociación

La respuesta de las Farc al marco jurídico para la paz ha sido más indiferente que

en diferentes sectores presionaron ajustes del texto final en asuntos espinosos, como la inclusión de los agentes del Estado, la exclusión de las llamadas “bandas

“**La paz definida en el marco jurídico no evidencia la voluntad del gobierno de revivir temas de debate decisivos, como los inscritos en la agenda del Caguán**”.

explícita. Su primera manifestación frente a la cuestión se produjo tras el desmentido que se vieron precisadas a hacer de un mensaje apócrifo que circuló por varios medios de comunicación y en el cual esa guerrilla supuestamente se mostraba optimista ante el marco jurídico.

En un contexto en el que siguen demostrando amplia capacidad militar y desde antes de la apertura formal de los diálogos con el Gobierno nacional, la postura del grupo insurgente frente a la reforma constitucional refleja que no está convencido de que el marco aprobado sea una verdadera herramienta para negociar la paz, pues él estaría planteado en clave de su sometimiento y adhesión. En su perspectiva, la paz definida en el marco jurídico no evidencia la voluntad del gobierno de revivir temas de debate decisivos, como los inscritos en la agenda del Caguán, asunto al que se refirió Timochenko en su carta de enero del presente año.

Además de esto, se debe tomar en consideración que el marco jurídico señala un conjunto de estrictas condiciones que debería cumplir la guerrilla en caso de pretender ser cobijada por éste: dejación de las armas, reconocimiento de su responsabilidad, contribución al esclarecimiento de la verdad, reparación de las víctimas, liberación de todas las personas secuestradas, devolución de menores de 18 años y vocería política solo para quienes hayan cometido delitos políticos (asonada, rebelión y conexos).

Al revisar estas condiciones puede observarse que las Farc solo han manifestado expresamente que no seguirán ejecutando “secuestros con fines extorsivos”; los demás problemas están por resolverse, con mayor razón cuando a la hora de la negociación los comandantes guerrilleros que han cometido algo más que delitos políticos querrían acceder a medidas de reducción o cesación de la persecución penal.

En este sentido, el marco jurídico para la paz y las condiciones puestas para sentarse a negociar pueden despertar una ardiente expectativa en la opinión pública, al fijar unos parámetros difíciles de modificar y que

en “teoría” no serían materia de negociación, cosa que no es llamativa para las guerrillas. Así pues, el escenario planteado no es fácil y tendrá además el concurso de actores claves como las Cortes, las víctimas, la justicia internacional, los paramilitares desmovilizados y los que aún siguen delinquiendo en las llamadas “bacrim”.

El gobierno de Santos, que se ha caracterizado por un discurso que ha oscilado entre el militarismo y las posibilidades de la salida negociada, seguirá interesado en mantener la imagen de la política de “seguridad democrática” para no parecer impopular ante no pocos de sus electores y aliados, aunque al mismo tiempo no dejará de lado las oportunidades del proceso de negociación que actualmente se abre, el cual tiene antecedentes en su naturaleza y su carrera política y que podrían brindarle ventajas en el escenario de su reelección y asegurarle un lugar en el protagonismo histórico.■

***Magda Beatriz López**

Investigadora del equipo Investigación para la Construcción de la Paz y el Desarrollo del CINEP/PPP

Referencias

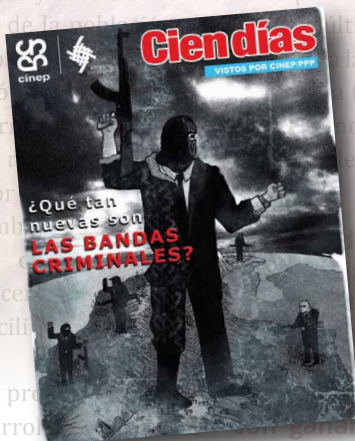
- ⁹ Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares, 2012, “Pronunciamiento de las reservas activas de las fuerzas militares al pueblo colombiano”, en Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (Acore), junio 14. Disponible en: <http://www.acore.org.co/index.php/medios-de-informacion/>

Notas

- ¹ El Acto Legislativo del Marco para la Paz es el 01 de 2012. El artículo en mención de la Constitución Política de 1991 es el número 22 y sirvió de marco para crear los transitorios 66 y 67, respectivamente referidos a la constitucionalización de la justicia transicional y la regulación de los conexos al delito político.
- ² Los nuevos grupos paramilitares, denominados por el gobierno “bandas criminales”, no serán cobijados por este marco jurídico.
- ³ Ver al respecto el artículo 241 del Título VIII de la Constitución Política sobre la reforma de la Constitución y el documento de la Comisión Colombiana de Juristas titulado “Comentarios al proyecto de marco jurídico para la paz”, sobre la ilusión de control de las Cortes, que fuera dado a conocer el 23 de noviembre de 2011. También debe tenerse en cuenta el argumento de que la Corte Constitucional podrá manifestarse en temas de fondo en casos en los que la reforma busque sustituir la Constitución.
- ⁴ Mediante la Sentencia C-370/2006 del 18 de mayo de 2007, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 71 de la Ley de Justicia y Paz, que buscaba aplicar a los paramilitares el delito de sedición.
- ⁵ El ex comandante de las AUC, Iván Roberto Duque, alias ‘Ernesto Báez’, en entrevista a Caracol Radio hecha el 19 de mayo de 2007 manifestó que la decisión de la Corte Constitucional dejaba a los paramilitares en un “limbo jurídico”. En el mismo sentido, el 25 de julio de 2007, en la conmemoración del segundo aniversario de la Ley de Justicia y Paz, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez manifestó: “el proceso de paz es del Estado. No es un capricho del Presidente. Y así como hay que obligar a los paramilitares a que cumplan con el proceso de paz, el Estado también tiene que cumplir”.
- ⁶ Exposición de motivos del informe de ponencia para segundo debate hecha en la Cámara de Representantes el 6 de diciembre de 2011. En el mismo texto se plantea que los instrumentos de justicia transicional que se vienen aplicando en Colombia han originado tres tipos riesgos: impunidad, no esclarecimiento de la verdad e imposibilidad de evitar la repetición de hechos violentos.
- ⁷ Al respecto, pueden consultarse los “comentarios al marco jurídico para la paz” dados a conocer el 4 de junio de 2012 por la Comisión Colombiana de Juristas. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/actuaciones_judiciales/comentarios_marco_juridico_2012-06-04.pdf y el comunicado de prensa de Human Rights Watch del 12 de junio de 2012: <http://www.hrw.org/es/news/2012/06/12/colombia-debe-subsanar-falencias-del-proyecto-sobre-justicia-transicional>
- ⁸ Ver al respecto el discurso pronunciado en este evento por Álvaro Uribe, en el cual plantea fuertes críticas al gobierno de Santos.
- ¹⁰ Al respecto puede consultarse el documento de Iván Orozco, “lineamientos de política para la paz negociada y la justicia post-conflicto”. Fundación Ideas para la Paz. Serie Working papers No. 9, enero de 2012.
- ¹¹ El día de la votación final de este acto legislativo, luego de recibir noticia del atentado terrorista contra Fernando Londoño, el ministro del Interior, Federico Renjifo, y el entonces presidente de la Cámara de Representantes, Simón Gaviria, afirmaron que el Congreso no se debía dejar intimidar y que la votación debía realizarse. Por el contrario, el representante conservador Alfredo Bocanegra y Miguel Gómez Martínez, del Partido de la U, plantearon que era necesario aplazarla. Para más detalles puede consultarse <http://m.elespectador.com/noticias/politica/articulo-346406-pese-atentado-terrorista-gobierno-pide-aprobar-marco-paz> (recuperada el 31 de julio de 2012).

Ediciones anteriores

Edición No. 72



Edición No. 73



Edición No. 74



Edición No. 75

