

Instrumentos jurídicos del proceso de paz*

Legal instruments of the peace process

Carlos Parra Dussan**

Carolina Herrera Nossa***

Universidad Sergio Arboleda (Colombia)

*Este artículo es resultado del proyecto de investigación "Análisis de los instrumentos jurídicos que viabilizan la paz en Colombia", financiado por la Universidad Sergio Arboleda.

**Doctor en derechos fundamentales, Universidad Carlos III de Madrid (España); especialista en derecho constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (España); abogado de la Universidad del Rosario. Actualmente profesor de la Universidad Sergio Arboleda y Comisionado de Naciones Unidas para la Discapacidad.

***Psicóloga social; especialista en negociación, conciliación y arbitraje de la Universidad del Rosario; magíster en mediación familiar y comunitaria de la Universidad del Rosario y Universidad Católica de Milán.

REVISTA DE DERECHO

N.º 45, Barranquilla, 2016

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

Resumen

Este artículo hace una revisión de la legislación vigente en Colombia sobre los procesos de paz que hemos tenido, y en él y se recomienda al Estado colombiano tener en cuenta los principales ajustes para la actual negociación desde la perspectiva del derecho a la paz consagrado en nuestra Constitución Política y en el marco jurídico para la paz establecido en el Acto Legislativo 1 de 2012.

Palabras clave: proceso de paz, negociación, conflicto, justicia transicional.

Abstract

This article makes a review of the legislation in force in Colombia on peace processes that we have had, recommending to the Colombian State, take into account the main settings for the current negotiation, from the perspective of the right to peace embodied in our Constitution and the legal framework for the peace established in the Legislative Act 1 of 2012.

Keywords: peace process, negotiation, conflict, transitional justice.

Fecha de recepción: 22 de agosto de 2014

Fecha de aceptación: 22 de enero de 2015

INTRODUCCIÓN

Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Análisis de los instrumentos jurídicos que viabilizan la paz en Colombia”, financiado por la Universidad Sergio Arboleda; en él se hace una revisión de la legislación vigente en Colombia sobre los procesos de paz que hemos tenido y se recomienda al Estado colombiano tener en cuenta los principales ajustes para la actual negociación desde la perspectiva del derecho a la paz consagrado en nuestra Constitución Política y en el marco jurídico para la paz establecido en el Acto Legislativo 1 de 2012.

De igual manera, este artículo hace uso de algunos documentos de nuestra autoría, publicados en el diario *La República*, como parte de esta investigación, para lo cual citamos el link donde están disponibles.

El proyecto plantea como problema de investigación: ¿Los instrumentos jurídicos existentes viabilizan la solución del conflicto en Colombia?

Como es sabido, el Congreso de la República aprobó el marco jurídico para alcanzar la paz por la vía negociada, Acto Legislativo 1 de 2012, como fórmula para poder ofrecer a los alzados en armas penas alternativas de algunos delitos para que se desmovilicen y se reincorporen a la vida civil, con grandes dilemas por lograr un equilibrio entre la paz y la justicia.

Es legítimo y deseable que el Estado colombiano construya las condiciones jurídicas para que sea posible negociar la terminación del conflicto armado interno, recurriendo a la justicia transicional, sin perjuicio de los derechos de las víctimas y del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

El objetivo general de esta investigación es determinar la viabilidad de los instrumentos jurídicos para solucionar el conflicto armado en Colombia.

El proyecto de investigación “Análisis de los instrumentos jurídicos que viabilizan la paz en Colombia” se realiza como un estudio explo-

ratorio- descriptivo, teniendo en cuenta que los estudios en el área que hacen referencia a las implicaciones jurídicas y no políticas de la negociación del conflicto son relativamente novedosos en Colombia y que el diseño de esta investigación está orientado a la obtención de la información que permita establecer el impacto del marco jurídico para la paz, contenido en la Constitución Política, el acto Legislativo 1 de 2012, la Ley de víctimas 1448 de 2011 y el derecho internacional en solución de conflictos.

Esta investigación tiene un enfoque analítico y comparativo porque se busca a partir de la normatividad interna colombiana existente en la actualidad establecer la viabilidad de la normativa vigente para la solución del conflicto armado en Colombia.

La metodología se ha centrado en el estudio analítico e interpretativo de las fuentes seleccionadas con miras a deducir los elementos relevantes desde las perspectivas epistemológicas, sociojurídicas.

ACTUACIONES DE PAZ EN COLOMBIA

La Constitución como instrumento de paz

Este tema ya se había tratado en el diario *La República* (Parra Dussan, 2011a); alcanzar la paz es un asunto complejo que pasa por el compromiso del Estado y del conjunto de la sociedad en procura de superar las condiciones estructurales de la violencia.

Así los colombianos soñamos con la anhelada paz, ahora que Colombia es el único país que mantiene un conflicto armado en América Latina, ahora que estamos desarrollando un proceso de paz, ahora que tenemos la Constitución Política que traza el derrotero de la paz.

La Constitución Política de 1991 constituye el mayor instrumento de paz por cuanto recuperó la soberanía popular, consagró derechos y garantías fundamentales y ha sido el fundamento para los pactos de paz conseguidos con las guerrillas y creó condiciones políticas e institucionales para superar tanto las condiciones de violencia estructural

representadas en la inequidad y la exclusión como las propias del conflicto armado y los factores de violencia.

Entre los postulados que afirman las posibilidades de paz en la Constitución Política encontramos en el artículo 2 la participación de todas y todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; en el artículo 3 que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo; en el artículo 22 que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; y en el artículo 95 consagra entre los deberes de la persona y del ciudadano propender al logro y mantenimiento de la paz.

La Corte Constitucional argumenta que la paz es “un derecho constitucional fundamental” que está estrechamente relacionado con el respeto efectivo de los derechos humanos, que no puede confundirse con la simple ausencia de guerra, ni reducirse a la seguridad nacional y la tranquilidad pública.

La paz conlleva el derecho a vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solucionar los conflictos, que impida la violación de los derechos humanos y que proteja a sus ciudadanos frente a la arbitrariedad, la violencia y el terrorismo.

Para el Dalái Lama (2000) la paz es un “estado de tranquilidad y sosiego basado en la honda sensación de seguridad que se deriva del entendimiento mutuo, de la tolerancia de los puntos de vista ajenos y del respeto a los derechos de los demás” (p. 209); asimismo, la paz es una constante búsqueda de evolución de la calidad de las relaciones humanas (Lederach, 2003).

La paz es una experiencia de construcción cotidiana, es el “despliegue de la vida” (Galtung, 2003), se desenvuelve en constante desafío; para Boff (2003) “la paz es el equilibrio del movimiento”; igualmente, la Unesco en la *Carta de la Tierra* define la paz como “la plenitud ocasionada por una relación correcta consigo mismo, con otras personas, con otras culturas, con otras vidas, con la tierra y con la totalidad de la que formamos parte” (citado en Boff, 2003, p. 31).

Si bien la Constitución de 1991 significó un innegable avance hacia la paz, la democracia y la defensa de los derechos humanos, simultáneamente se ha prolongado el conflicto armado con las guerrillas no acogidas a pactos de paz, se han expandido los paramilitares, se ha agravado la crisis en derechos humanos, se han ampliado las condiciones de pobreza e inequidad y se han realizado algunas modificaciones en términos de contrarreforma regresiva de su texto.

En la actualidad, ya que no se ha podido terminar el conflicto armado por la vía militar después de décadas empeñados en lograrlo, a pesar de la deslegitimación y los golpes militares sufridos por las guerrillas ante el rechazo ciudadano a muchas de sus actuaciones y ante los operativos militares oficiales, en el actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha reaparecido la búsqueda de una respuesta en términos de política de paz.

En conclusión, la actual política de paz debe afirmarse con base en la recuperación de la vigencia del Estado Democrático y Social de Derecho con relación a las demandas de respeto a los derechos humanos y atención a los derechos de las víctimas, siendo ellas y sus organizaciones protagonistas de primera línea, y considerando la resolución política del conflicto armado con las guerrillas que deben negociar y desistir de las hostilidades.

La justicia transicional, necesaria para la paz

La Corte Constitucional precisó el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional previstos en la Ley 1424 de 2010 con la Sentencia C-771 de 2011, declarando que son normas típicas de justicia transicional.

En efecto, esta ley establece una serie de beneficios dirigidos a personas desmovilizadas, antiguos integrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieren cometido uno o más de los delitos listados en su artículo 1º; siendo la más notable de esas ventajas la posibilidad de ser puestos en libertad mediante distintos mecanis-

mos, dependiendo del momento procesal en que se halle la respectiva actuación judicial, e incluso en caso de haber sido condenados.

Como contraprestación, la Ley 1424 de 2010 establece dos reglas fundamentales: de un lado, los desmovilizados serán investigados y juzgados según las normas aplicables en el momento de la comisión de la conducta punible, artículo 5º; de otro, los beneficiarios de esta ley asumen un compromiso firme frente al propósito de reintegración a la sociedad y de esclarecimiento de los hechos de que tengan conocimiento, que se concreta en la suscripción de los llamados Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación.

La justicia transicional es un sistema o tipo de justicia de características particulares que aspira a superar una situación de conflicto o posconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social (Parra Dussan, 2013a).

Como ya lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-370 de 2006 y C-1199 de 2008, el alcance y contenido de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación podría presentar en casos concretos algunas diferencias, dependiendo de si los hechos punibles de cuya comisión se derivan han de investigarse y juzgarse dentro de un contexto que pudiera denominarse ordinario, o, en cambio, concurren circunstancias bajo las cuales resultaría válida la aplicación de instituciones de justicia transicional, las cuales, por su misma naturaleza, han de considerarse excepcionales.

De esta manera, se consideran procesos de justicia transicional los vividos en África durante las décadas de los ochenta y noventa, donde algunos países realizaron esfuerzos para buscar la verdad frente a regímenes represivos anteriores, como ocurrió en Ruanda, Sierra Leona, Zimbawe, Uganda, Chad, Etiopía, Burundi, Zambia, Nigeria y Sudáfrica.

En Latinoamérica se destacan los procesos llevados a cabo durante las dos últimas décadas del siglo XX en Bolivia (1982), Uruguay (1985), Chile (1990), Paraguay (1992), El Salvador (1992), Guatemala (1994), Haití (1994) y Perú (2001-2005), como parte del tránsito de las dictaduras militares a los gobiernos democráticos.

En conclusión, la Corte Constitucional en la Sentencia C-771 de 2011 precisó que de acuerdo con la Ley 1424 de 2010 en Colombia se debe aplicar la justicia transicional en el contexto del conflicto armado que vive el país.

El Gobierno cumple con el mandato de paz

Como ya lo mencionamos líneas atrás, la Constitución Política de 1991 constituye el mayor instrumento de paz con que cuenta el Estado colombiano, por cuanto recuperó la soberanía popular y establece un mandato de paz al presidente de la república, que claramente lo debe incorporar en su política de Gobierno y su agenda legislativa.

Se puede criticar el proceso de paz, pero debemos recordar que nunca como antes hubo tanta preocupación en el constituyente por la paz; esta es consagrada explícitamente desde el Preámbulo de la Constitución, pasando por los principios fundamentales, los derechos, las garantías y los deberes.

El mandato de paz es producto de la soberanía popular (artículo 3º constitucional), lo cual dio nacimiento a la actual Constitución por el clamor del movimiento estudiantil denominado “La Séptima Papeleta”, refrendado por el Decreto 927 de 1990, y posteriormente el Decreto Legislativo 1926 del mismo año permitió la composición de la Asamblea Nacional Constituyente, y fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en (Sentencia 138 de 1990).

La Constitución elevó la paz a derecho en el artículo 22, y la consagró como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos, pero en especial para el jefe de Estado, jefe de Gobierno y máxima autoridad administrativa, es decir, el presidente de la república.

Por su parte, el artículo 95 consagra entre los deberes de la persona y del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria y “propender al logro y mantenimiento de la paz”; siendo expreso este mandato para todos los ciudadanos, y más para el presidente, como lo está haciendo con la mesa de negociación que se realiza en Cuba.

Asimismo, la Constitución Política consagra el deber del presidente de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”; y el artículo 218, en el que se consagra que

la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Parra Dussan, 2013b).

En suma, el Gobierno sí ha cumplido con el mandato constitucional de paz, pues el actual Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” tiene como objetivo, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1450 de 2011, consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, así como el capítulo IV, titulado “La Consolidación de la Paz”.

Igualmente, el presidente Santos mediante la Ley 1448 de 2011 fue el primer mandatario que reconoció jurídicamente la existencia de un conflicto armado interno, cumpliendo el mandato constitucional de paz, exigiendo, desde luego, el respeto al derecho internacional humanitario.

Por último, la aplicación del mandato constitucional de paz implica la modernización democrática de la Carta, que requiere desarrollo y construcción; por esto se aprobó el Acto Legislativo 1º de 2012, que establece instrumentos jurídicos de justicia transicional para facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz.

En conclusión, el presidente de la república está cumpliendo con el mandato constitucional de paz, por lo cual es legítimo que el Gobierno construya las condiciones jurídicas para que sea posible negociar la terminación del conflicto armado interno recurriendo a un proceso de paz con su propia metodología.

La paz en el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones 2011-2014, “Prosperidad para Todos”, tiene como objetivo, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1450 de 2011, consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible, más empleo formal y menor pobreza.

El artículo 3º establece los propósitos del Estado y el pueblo colombiano e incorpora como ejes transversales la innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, buen Gobierno como principio rector, mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia y una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial.

Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, debe basarse en tres pilares: una economía más competitiva, igualdad de oportunidades y la estrategia de consolidar la paz.

En este sentido, el capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo, titulado “La Consolidación de la Paz”, dedica 14 artículos a este propósito; así, el artículo 187 está consagrado a la atención a la población en proceso de reintegración.

Por su parte, el artículo 189 establece que la Dirección Nacional de Estupefacientes remitirá a la entidad encargada de llevar a cabo la restitución de predios despojados y el inventario de bienes inmuebles rurales que queden a su disposición, para que certifique si estos han sido objeto de despojo o abandono forzado.

El artículo 192 fortalece la infraestructura estratégica del sector defensa, adicionando el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, en cuyo numeral 15 se establece la obligación de “Identificar y localizar los suelos para la

infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional”.

A su vez, el artículo 194 asigna al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) facultades para conceder concesiones para la construcción, mantenimiento y conservación de centros penitenciarios y carcelarios, tal como lo establece la Ley 65 de 1993.

El artículo 195 asigna el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial al Consejo de Seguridad Nacional.

Por su parte, el artículo 196 determina que el Gobierno nacional coordinará con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación programas para el fortalecimiento de la justicia especializada con el fin de mejorar su capacidad de gestión frente a fenómenos de criminalidad organizada.

El artículo 197 establece el apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia; para lo cual el Gobierno nacional, en coordinación y bajo el marco del respeto a la autonomía de la rama judicial, apoyará las acciones que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial.

Por último, el artículo 201 crea el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) para el cumplimiento de las medidas privativas de la libertad de los adolescentes en conflicto con la ley.

En conclusión, el Gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) ha planteado una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia.

Colombia en el Índice de Paz

El Índice de Paz Global (IPG) es la principal medida de paz mundial, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz, que evalúa los

actuales conflictos internos e internacionales, la tranquilidad y seguridad en la sociedad y la desmilitarización de 158 países mediante 23 indicadores diferentes.

Lo que se observa en las tendencias de los últimos seis años es un cambio en las prioridades mundiales, pues las naciones se han vuelto externamente más pacíficas, ya que compiten mediante medios económicos en lugar de militares.

Los datos también muestran que las democracias aun defectuosas funcionan sustancialmente mejor que los regímenes híbridos y autoritarios, lo cual sugiere que las medidas de represión gubernamental y el nivel de conflicto interno del país son indicadores aproximados de la paz.

Por sexto año consecutivo Europa Occidental sigue siendo la región más pacífica, con la mayoría de sus países ubicados entre los 20 primeros de la clasificación; los países nórdicos se mantienen entre los 10 primeros con altos niveles de tranquilidad y seguridad, con sociedades armoniosas en términos generales y libres de conflicto.

Por su parte, América Latina también experimenta un aumento general de la paz, ya que 16 de las 23 naciones registraron aumentos en sus puntuaciones del IPG.

Sin embargo, en 2012 Colombia alcanzó el puesto 144 entre 158 países a los que se aplicó el Índice de Paz Global de las Naciones Unidas, señalando que Colombia es un país en rojo, en máxima alerta de inviabilidad, que comparte posiciones con Chad, Libia, Siria, Somalia y Afganistán.

En los últimos 3 años el comportamiento de la paz ha ido en retroceso: pasó del puesto 130 en 2009 y 139 en 2010 y 2011 al 144 en 2012, es decir que nos está ganando la guerra y sus consecuencias devastadoras.

El Índice de Paz Global mide el número de muertos en la guerra, el número de homicidios, el número de desplazados, el nivel de crimina-

lidad, el nivel de respeto por los derechos humanos, el gasto militar, el número de personas encarceladas, las compras de armamento y el nivel del conflicto, entre otros (Parra Dussan, 2013c).

La paz es parte de la cultura que se aprende, se enseña, tiene prácticas sociales, tiene un lenguaje que la anuncia y explica y unos contenidos materiales que la vuelven realidad.

No se puede mejorar la posición de Colombia en el Índice de Paz sin tratar la economía, sin equidad social, sin renunciar al empeño de imponer un modelo de paz romana de vencedores, sin empezar a disminuir los gastos de la guerra y aumentar los de la paz, representados en educación, salud, vivienda y vías para competir en los TLC.

El Estado está llamado a convocar a los ciudadanos, a los movimientos sociales, a los excluidos del poder político y económico para crear mecanismos de participación para contribuir en la construcción de una cultura de paz.

En suma, la paz es un riesgo del que tenemos que ocuparnos los hombres y mujeres de este país, los armados y los desarmados, para eliminar la amenaza de quienes hacen cálculos políticos para minar las bases de la mesa de negociación.

En conclusión, la paz es una herramienta que sirve para recuperar la dignidad nacional, superando el terrible lastre de ocupar los primeros lugares en muertes y violación de los derechos humanos. La paz no resulta solo de la firma de un acuerdo, hay que aprender su lenguaje, su discurso, sus prácticas, sus valores, sus modos de convertirla en bienestar y respeto por los derechos, y esencialmente por los seres humanos.

POLÍTICA DE PAZ

Colombia requiere una política de paz

Colombia requiere diseñar una política de paz con base en la recuperación de la vigencia del Estado Democrático y Social de Derecho, que

garantice las demandas de respeto a los derechos humanos y atención a los derechos de las víctimas, considerando la resolución política del conflicto armado.

En este sentido, haber retomado el tema de la paz en la agenda pública conllevó, entre otros hechos de movilización ciudadana y actuación política, a un ejercicio de consulta y debate convocado por la Comisión de Paz del Senado, denominado “Legislar para la Paz”, que produjo discusiones, consensos y disensos con participación de diversos sectores.

Afortunadamente, el ejercicio concluyó con el logro colectivo de la aprobación de un acto legislativo, que aunque contiene elementos valiosos (como la incorporación del precepto de justicia transicional, los derechos de las víctimas, disposición a beneficios penales para facilitar un proceso de paz e iniciativas legales para la paz), conlleva dificultades en su enfoque y justificación, como reducir la política de paz al instrumento jurídico, un enfoque de sometimiento a la justicia y reinserción; contrario a buscar la solución política con las guerrillas y la ambientación de propuestas que pueden conducir a graves situaciones de impunidad, como injustificados beneficios penales.

Una vez aprobado por el Congreso el llamado “Marco Jurídico para la Paz”, más allá de la controversia que genera este tipo de normas, porque implica poner en tensión valores como los de justicia, paz, reparación de víctimas, reconciliación, sobre los cuales hay muchas y fuertes polémicas en toda sociedad, se debe diseñar e implementar una política para la paz.

Ahora el Gobierno debe formular esa política pública de paz, dando la posibilidad de que dicho Marco Jurídico pueda ser usado para viabilizar un proceso de paz, pues las continuas menciones a que “tiene la llave para la paz en su bolsillo y que no hay que tenerle miedo a la paz”, junto con la carencia de una política pública de paz, genera mucha incertidumbre en sectores de la opinión, especialmente los menos amigables con la idea de la paz negociada.

Por supuesto que resulta muy constructivo repensar y actualizar una propuesta política hacia la paz en el contexto actual, máxime cuando el Gobierno nacional ha planteado disposición para considerar iniciativas en tal sentido y reconoce expresamente la existencia del conflicto armado y la posibilidad de su tratamiento político (Parra Dussan, 2012a).

En suma, se requiere un concepto integral para la consolidación de la paz y de los procesos de desmovilización, desarme y reintegración, a la vez que la búsqueda de un nuevo consenso social y político para la paz en las actuales condiciones.

Este es un mecanismo que ya se utilizó con la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, igual que con la Ley 1424 de 2010, que establecen penas alternativas a las contempladas en el Código Penal como política de justicia.

Debemos entender que los procesos de paz no solo tratan dinámicas y acuerdos políticos, sino que incluyen también soluciones en materia de justicia, que constituyen en principio un aspecto político.

En conclusión, es trascendental el desarrollo de políticas de paz con compromiso estatal y gubernamental, que asuman una agenda amplia de compromisos con la construcción de la paz de manera concertada, que consideren posibilidades y términos hacia un proceso de paz y retomar el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz.

Nuevas condiciones para un proceso de paz

En su momento se aprobó la Ley 1421, que prorrogó la Ley 418 de 1997, que a su vez fue prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, ley que en esencia establece las condiciones para adelantar un proceso de paz sin zonas de despeje (Parra Dussan, 2011b).

Con esta nueva ley se establecen las condiciones para ser representante en un proceso de paz, se garantiza la seguridad de estos representan-

tes, quedan prohibidas las zonas de despeje o de distensión en cualquier parte de Colombia, se consagra la verificación de los acuerdos, el indulto como beneficio y el Consejo Nacional de Paz como instancia consultiva que prorroga la Ley de Orden Público.

Encontramos como antecedente que hasta ahora esa norma facultaba al Gobierno nacional para acordar con los voceros o miembros representantes de organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, su ubicación temporal o la de sus integrantes en precisas y determinadas zonas del territorio nacional.

Esa norma fue la que permitió al expresidente Andrés Pastrana, quien gobernó al país entre 1998 y el 2002, crear la zona de despeje de San Vicente del Caguán (Caquetá) para las fallidas negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

De igual manera, autorizó al expresidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) establecer la zona especial en Santa Fe de Ralito (Córdoba) para el proceso de desmovilización de las autodefensas.

Según la Ley 1421 de 1997, los representantes serán autorizados expresamente por el Gobierno nacional con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, pudiendo realizar actos pendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley.

- a. Se entiende por *miembro-representante* la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como su representante para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.
- b. Se entiende por *vocero* la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

- c. Se entiende por *grupo armado organizado al margen de la ley* aquel que bajo la dirección de un mando responsable ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

En ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de despeje de cualquier parte del territorio nacional. Es decir que se prohíben las zonas de despeje, que tanta controversia han suscitado en nuestro país.

Se garantiza la seguridad de los representantes una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos. Las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con las cuales se lleven a cabo diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para desarrollar el proceso de paz, y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales e internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Con base en esta ley, el Gobierno nacional podrá conceder en cada caso particular el beneficio del indulto a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada por hechos constitutivos de delito, siempre que se lleve a cabo un proceso de paz del cual forme parte el solicitante y haya demostrado su voluntad de reintegrarse a la vida civil.

El Consejo Nacional de Paz, de que trata la Ley 434 de 1998, servirá como instancia consultiva del Gobierno nacional en todos los temas de política de paz de que trata la Ley 1421 de 2010.

De igual manera, las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara conformarán una Comisión en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en

las respectivas comisiones encargadas de efectuar el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que se soliciten al Gobierno nacional.

En conclusión, la norma comentada busca que se puedan llevar a cabo diálogos con grupos al margen de la ley dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de estos grupos, o lograr su sometimiento a la ley, enmarcados en la voluntad de crear condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

MARCO JURÍDICO PARA LA PAZ

El Congreso de la República aprobó el marco jurídico para alcanzar la paz por la vía negociada como fórmula para poder ofrecer a los alzados en armas penas alternativas de algunos delitos para que se desmovilicen y se reincorporen a la vida civil, con grandes dudas para lograr un equilibrio entre la paz y la justicia.

Es legítimo y deseable que el Estado colombiano construya las condiciones jurídicas para que sea posible negociar la terminación del conflicto armado interno recurriendo a la justicia transicional, sin perjuicio de los derechos de las víctimas y del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

El Gobierno colombiano al acoger esta fórmula permite ofrecerles a los miembros de las guerrillas mecanismos de justicia transicional para saldar sus deudas con la justicia colombiana, tales como la suspensión de la ejecución de la pena, sanciones extrajudiciales, penas alternativas y modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena.

La condición para que los guerrilleros puedan acogerse a estos beneficios es comprometerse no solo a abandonar las armas, sino también con los derechos de sus víctimas, entre ellos el reconocimiento de la

responsabilidad por sus delitos y la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral.

De la misma manera, se determina que al final del conflicto armado se podrá crear una comisión de la verdad, facultándose al fiscal general de la nación para que haga una priorización de los delitos para investigarlos en contra de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y los demás delitos.

El marco para la paz hace la salvedad de que el Estado deberá investigar y sancionar a los máximos responsables de todos los delitos que tengan connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra (Parra Dussan, 2012b).

Este es un mecanismo que ya se utilizó con la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, igual que con la Ley 1424 de 2010, que establecen penas alternativas a las contempladas en el Código Penal cuando los acusados colaboran en el proceso de reconstrucción de la verdad y en la reparación de las víctimas.

Por esta razón, el Marco Jurídico para la Paz ha suscitado críticas dispares, como las de los más conservadores, como el expresidente Álvaro Uribe, y en el otro extremo también lo han cuestionado organizaciones internacionales como Human Rights Watch (HRW) y Amnistía Internacional, que alertaron sobre la eventual impunidad que puede traer este marco jurídico.

En sentido estricto, no les falta cierta razón, pero las múltiples críticas que exigen que la justicia abarque uno a uno todos los hechos se estrellan contra una realidad pavorosa e inabarcable, pues después de décadas de guerra, el de Colombia es un caso de violencia sistemática en el que los delitos son innumerables, los perpetradores miles y las víctimas millones. En realidad, es una visión tan utópica e irrealizable, pues no existe un sistema puramente penal que pueda atender plenamente y en un tiempo razonable ese universo de violaciones.

En conclusión, la fuente primordial de violaciones a los derechos humanos en Colombia es la continuación de la guerra interna en la que estamos involucrados desde hace 50 años; por esta razón, el mejor propósito para proteger los derechos humanos es terminar el conflicto armado con un verdadero proceso de paz, sin que ello implique desconocer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación y sin desconocer las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

PARÁMETROS DE INTERPRETACIÓN DEL MARCO JURÍDICO PARA LA PAZ

La Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2013 consideró que un marco de justicia transicional para lograr una paz estable y duradera no sustituye elementos estructurales ni definitorios de la Constitución Política de 1991 (Parra Dussan, 2013d).

Estableció que sí es posible modificar la estrategia de juzgamiento individual por un sistema que permita agrupar las graves violaciones de derechos en “macroprocesos” e imputarlas a sus máximos responsables.

Agrega la Corte que es legítimo que se dé una aplicación especial a las reglas de juzgamiento, siempre y cuando se asegure que como mínimo se enjuiciarán los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática.

En cuanto a imputar los delitos solo a sus máximos responsables, la Corte consideró en la Sentencia C-579 de 2013 que el Estado no renuncia a sus obligaciones, pues no implica que se dejen de investigar todos los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, sino que permite que sean imputados solo a sus máximos responsables.

Aclaró el comunicado oficial número 34, distinto al boletín inicial, que la renuncia condicionada a la persecución penal, además que no aplica para los máximos responsables, se podrá revocar de no cumplirse con los requisitos de la dejación de las armas, el reconocimiento de

responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de menores (Parra Dussan, 2013d).

La Corte determinó que los mecanismos de suspensión condicional de ejecución de la pena, sanciones extrajudiciales, penas alternativas y las modalidades especiales de cumplimiento no implican por sí solos una sustitución constitucional, siempre que se encuentren orientados a satisfacer los derechos de las víctimas.

Finalmente, la Corte en la Sentencia C-579 de 2013 fijó los siguientes parámetros de interpretación del Acto Legislativo 01 de 2012:

- a. El deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas exige que tengan todas las garantías del proceso.
- b. Para que sea aplicable el Marco Jurídico para la Paz se exige la terminación del conflicto armado, la entrega de las armas y la no comisión de nuevos delitos.
- c. La Ley Estatutaria podrá determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática.
- d. Deberá priorizarse la investigación y sanción de los delitos como ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado, desplazamiento forzado y reclutamiento ilegal de menores.
- e. La Ley Estatutaria deberá respetar los compromisos internacionales contemplados en los tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad en cuanto a la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

- f. La Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía en esta materia.
- g. Para que procedan los criterios de selección y priorización, el grupo armado deberá contribuir de manera real y efectiva al esclarecimiento de la verdad, la reparación de las víctimas, la liberación de los secuestrados y la desvinculación de todos los menores de edad.
- h. El mecanismo de suspensión total de ejecución de la pena no puede operar para los condenados como máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática.
- i. Se debe garantizar la verdad y revelación de todos los hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario mediante mecanismos judiciales o extrajudiciales como la Comisión de la Verdad.

En conclusión, la Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2013, luego de ponderar el principio constitucional de la paz y la reconciliación, de un lado, y los derechos de las víctimas, del otro, resolvió que para alcanzar una paz estable y duradera es legítimo adoptar medidas de justicia transicional, como los mecanismos de selección y priorización (Parra Dussan, 2013d).

CONCLUSIONES

Es claro que la Constitución Política de 1991 constituye el mayor instrumento de paz por cuanto recuperó la soberanía popular, consagró derechos y garantías fundamentales y ha sido el fundamento para los pactos de paz conseguidos con las guerrillas y creó condiciones políticas e institucionales para superar tanto las condiciones de violencia estructural, representadas en la inequidad y la exclusión, como las propias del conflicto armado y los factores de violencia.

Por su parte, el artículo 95 consagra entre los deberes de la persona y del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria y “propender al logro y mantenimiento de la paz”, siendo expreso este mandato para todos los ciudadanos, y más para el presidente, como lo está haciendo con la mesa de negociación que se lleva a cabo en Cuba.

En conclusión, la Corte Constitucional en la Sentencia C-771 de 2011 precisó que de acuerdo con la Ley 1424 de 2010 en Colombia se debe aplicar la justicia transicional en el contexto del conflicto armado que vive el país, procurando que las mismas normas no desborden el marco constitucional de los valores, principios y derechos fundamentales, ni el orden internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En suma, el Gobierno sí ha cumplido con el mandato constitucional de paz, pues el actual Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” tiene como objetivo, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1450 de 2011, consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, así como el capítulo IV, titulado “La Consolidación de la Paz”.

El Índice de Paz Global (IPG) es la principal medida de paz mundial, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz, que evalúa los actuales conflictos internos e internacionales, la tranquilidad y seguridad en la sociedad y la desmilitarización de 158 países mediante 23 indicadores diferentes (Parra Dussan, 2013d).

En los últimos 3 años el comportamiento de la paz en Colombia ha ido en retroceso: pasó del puesto 130 en 2009 y 139 en 2010 y 2011 al 144 en 2012, es decir que nos está ganando la guerra y sus consecuencias devastadoras.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2013 consideró que un marco de justicia transicional para lograr una paz estable y duradera no sustituye elementos estructurales ni definitorios de la Constitución Política de 1991.

En conclusión, la participación política será el resultado de las negociaciones de paz en armonía con la Constitución Política, con la participación de nosotros los ciudadanos en las urnas y la aceptación popular de esos líderes desmovilizados que decidan y puedan hacer política.

REFERENCIAS

- Boff, L. (2003). *Del Iceberg al Arca de Noé: El nacimiento de una ética planetaria*. España: Sal Terrae.
- Congreso de la República de Colombia (1991). *Constitución Política*.
- Congreso de la República de Colombia (1994). Mecanismos de participación ciudadana, Ley 134. *Diario Oficial* n° 41373.
- Congreso de la República de Colombia (1997). Instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, Ley 418. *Diario Oficial* n° 43201.
- Congreso de la República de Colombia (1999). Se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, Ley 548. *Diario Oficial* n° 43.827.
- Congreso de la República de Colombia (2002). Se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, y se modifican algunas de sus disposiciones, Ley 782. *Diario Oficial* n° 45.043.
- Congreso de la República de Colombia (2006). Se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, y se modifican algunas de sus disposiciones, Ley 1106. *Diario Oficial* n° 46490.
- Congreso de la República de Colombia (2010). Se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones, Ley 1424. *Diario Oficial* n° 47937. Colombia
- Congreso de la República de Colombia (2010). Se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, Ley 1421. *Diario Oficial* n° 47.930.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450. *Diario Oficial* n° 48.102.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, Ley 1448. *Diario Oficial* n° 48.096.

- Corte Constitucional (2006). Sentencia C-370. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional (2008). Sentencia C-1199. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional (2011). Sentencia C-771. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Dalái Lama (2000). *El arte de vivir en el nuevo milenio*. Barcelona: Grijalbo-Mondadori.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Gernika Gogoratz.
- Gobierno nacional (1990). Decreto 927.
- Lederach, J. P. (2003). Hechos del callejón. "Definiendo la transformación del conflicto", capítulo 3 del libro en inglés *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Book, Intercourse.
- Parra Dussan, C. (2011a). La Constitución como instrumento de paz. *La República*. Disponible en: http://www.carlosparradussan.com/publicaciones/55.La_Constitucion_Como_Instrumento_de_Paz.pdf
- Parra Dussan, C. (2011b). Nuevas condiciones para un proceso de paz. *La República*. Disponible en: http://www.carlosparradussan.com/publicaciones/10.Nuevas_Condiciones_para_un_proceso_de_Paz07,01,2011.pdf
- Parra Dussan, C. (2012a). Colombia requiere una política de paz. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/colombia-requiere-de-una-pol%C3%ADtica-de-paz_14047
- Parra Dussan, C. (2012b). Marco para la paz por la vía negociada. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/marco-para-la-paz-por-la-v%C3%ADa-negociada_13539
- Parra Dussan, C. (2012c). Restricciones políticas del marco jurídico para la paz. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/restricciones-pol%C3%ADticas-del-marco-jur%C3%ADdico-para-la-paz_25116
- Parra Dussan, C. (2013a). Justicia transicional, necesaria para superar el conflicto. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/justicia-transicional-es-necesaria-para-superar-el-conflicto_67236
- Parra Dussan, C. (2013b). Gobierno cumple con el mandato por la paz. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/gobierno-cumple-con-el-mandato-constitucional-de-paz_35136

Parra Dussan, C. (2013c). Colombia en el índice global de paz. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.com.co/asuntos-legales/colombia-en-el-%C3%ADndice-de-paz-global_34273

Parra Dussan, C. (2013d). Parámetros de interpretación del marco para la paz. *La República*. Disponible en: http://www.larepublica.co/asuntos-legales/par%C3%A1metros-de-interpretaci%C3%B3n-del-marco-para-la-paz_60061

Presidencia de la República de Colombia (1990, agosto). Decreto Legislativo 1926. *Diario Oficial* n° 39.512.