

El momento de la paz

Por: Camilo González Posso

Presidente Indepaz

El Presidente Juan Manuel Santos le devolvió a los discursos oficiales las palabras paz, conflicto armado, derechos de las víctimas, guerrilla y otras que fueron colocadas en el índice de prohibiciones de la administración anterior. Con más frecuencia de la esperada en tiempos de campaña, el Presidente recuerda que tiene la llave de la paz y que la utilizará en su momento. Los discursos de Santos pasan de ofrecer plomo, cuando hay un ataque de la guerrilla o de la extrema uribista, a ofrecer mostrar la llave a su tiempo, cuando habla con los Obispos. De esta manera da pie a que se multipliquen las especulaciones sobre las verdaderas intenciones del Presidente y son cada vez más los intérpretes del santismo que le apuestan al inicio de diálogos de paz con los grupos armados ilegales en el 2013.

El calendario anunciado

Al comenzar el segundo año de gobierno los más caracterizados voceros del Partido de la Unidad Nacional, encabezados por el Senador Roy Barreras han deletreado con insistencia el cronograma de paz de esta administración: Hasta finales de 2012 lo central es fortalecer la ofensiva militar para debilitar cada vez más a las FARC y en lo posible a otros grupos armados ilegales incluidos algunos de los emergentes o narcoparamilitares. Simultáneamente se promoverían las reformas para dotar al Estado y al gobierno de un marco legal más comprensivo que el que ofrece la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/05). Si todo marcha hacia el evidente debilitamiento de las FARC y al aumento de respaldo a la política de “consolidación de la paz” (que incluye Ley de Víctimas, Ley Agraria y política de consolidación territorial), entonces se pasaría a la fase de diálogos y compromisos para la desmovilización y sometimiento a la justicia de todos los grupos armados ilegales y al saneamiento de los procesos inconclusos o frustrados con los paramilitares.

Hay señales suficientes de que una ruta de este estilo cuenta con el guiño presidencial y que el encargado de hacerle la gerencia en el Congreso y ante la opinión es el Senador Barreras. En entrevistas de radio, prensa y televisión, el ahora Presidente de la Comisión de Paz del Senado ha revelado el secreto de Santos para culminar lo que llamó el “Salto Estratégico” con la definitiva neutralización de la guerrilla y la subordinación a la ley de todos los grupos armados ilegales. Para muestra un par de botones:

“Todo el plomo que sea necesario hasta derrotarlos y llevarlos a la mesa para su sometimiento a la justicia” (Caracol, Hora 20, septiembre 5 de 2011).

“El presidente Santos no solo tiene toda la buena intención de hacer un buen gobierno, sino toda la convicción, para, desde la base de la seguridad, convocar la reconciliación de los colombianos. No sabemos cuándo, solo él lo dirá. Además, sospecho que no lo dirá pronto, y no lo debe decir, porque toda su responsabilidad en la hora presente es reafirmar ante los colombianos lo que él sabe hacer: derrotar a los terroristas (...). Y para que se sometan es que necesitamos el nuevo marco jurídico”. “La reconciliación implica una reforma constitucional, que tarda por lo menos un año en su trámite, de suerte que, si el Congreso inicia ahora en junio su estudio, con el apoyo del Gobierno, esta herramienta estaría lista para finales del 2012. Después vendrá una ley que precise mucho más ese marco legal, sería otro año. Calcule usted los tiempos. Quizás, entonces, sea el momento político de la reconciliación” (Entrevista con Yamid Amat. El Tiempo 20 de mayo de 2011).

Después de 6 audiencias en la Comisión de Paz del Senado realizadas en el primer semestre de 2011 y de la instalación de mesas de trabajo, los borradores de reforma constitucional o de Ley de Reconciliación, que es el nombre que se abre camino, están a consideración del Presidente y de la Oficina Jurídica de la Casa de Nariño.

El informe entregado el pasado 15 de agosto no deja lugar a dudas sobre el terremoto en ciernes:

“la Comisión de Paz del Senado, avanza en la recopilación de diversas propuestas a fin de establecer dos mecanismos que el congreso pueda estudiar como salidas jurídicas al conflicto: una de carácter constitucional, con una reforma que establezca unos mínimos normativos, y otra reforma de carácter legal, que vaya dirigida a reformar la ley de justicia y paz”.

El marco jurídico

El punto de partida de las audiencias realizadas en el Senado ha sido el reconocimiento de la ineficacia de la Ley de Justicia y Paz para resolver la situación de los paramilitares desmovilizados que se sometieron a sus procedimientos y se postularon a los beneficios para responsables de crímenes atroces. Por donde se le mire, ese marco jurídico no sirvió para un ejercicio de justicia transicional con los paramilitares y no se puede repetir su esquema si se tratara de desmovilizar a la guerrilla o de propiciar una negociación para su incorporación a la vida civil.

Las preguntas que han estado en la mesa de reflexión o en las audiencias contemplan entre otros los asuntos jurídicos que han estado en juego. ¿Cuál es la oferta de justicia transicional o restaurativa que puede hacer el Estado a los comandantes de la guerrilla que sea viable a la luz de la justicia global, el Estatuto de Roma, los estándares internacionales y que al mismo tiempo sea aceptada por la sociedad y atractiva para los jefes guerrilleros? Si no hay posibilidad alguna de utilizar las formulas de la Ley 975 de 2005, que incluye penas alternativas con un máximo de 8 años y extradición a discreción del Presidente de la República ¿Cuáles son las alternativas? ¿Qué hacer con los delitos de narcotráfico y secuestro y otros crímenes de lesa humanidad imputados a casi todos los jefes de las FARC y del ELN, por los cuales están ya condenados, o van a serlo, a varias decenas de años?

Pero el panorama de referencia, a la hora de considerar un marco jurídico que ofrezca instrumentos para la fase de cierre del conflicto, es mucho más amplio que el que se refiere a la búsqueda de opciones frente a la guerrilla. El ex presidente Uribe y muchos otros que se alinean con él han levantado la voz para reclamar un tratamiento especial con beneficios penales para los militares y policías que están condenados por crímenes atroces o que están acusados por ejecuciones extrajudiciales o asociación con paramilitares o narcotraficantes en operaciones antisubversivas. La interpelación de Uribe o del ex ministro Londoño Hoyos anima el interrogante: ¿Porqué se aplica una vara a los responsables del asalto terrorista que llevó al holocausto en el Palacio de Justicia y otra a los militares y civiles que cumplieron con su deber o a los que respondieron y pasaron por encima del derecho internacional humanitario?

Entre tanto los abogados de los exparamilitares extraditados, o de los que están en las cárceles de alta seguridad esperando definiciones en los procesos de “*justicia y paz*”, no dejan de señalar el fracaso de los procedimientos y parámetros que mantienen congestionada a la Fiscalía y a los juzgados y que sólo ha permitido la culminación de cuatro de los 3.682 casos postulados desde 2005 y 2006. Para ellos un nuevo marco jurídico pensado para la guerrilla, lo más flexible y ágil posible en material penal, permitiría redefinir la situación de los paramilitares y narcoparamilitares. Y de paso abriría el camino a reconsiderar la situación de parlamentarios, gobernadores, alcaldes, entre otros funcionarios -y hasta de algunos

empresarios-, acusados de *parapolítica* y *paraeconomía*, procesados o inculcados por la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía.

Para desatar semejante nudo se han abordado diferentes propuestas entre las que caben las mencionadas desde distintos discursos por el Senador Roy Barreras o por el columnista Juan Rubbini que ha sido ubicado como uno de los ideólogos de Mancuso y de su página Web:

“habrá que ‘suspender’ en algún momento, por única vez y durante una cierta cantidad de tiempo, la adhesión a la Corte Penal Internacional y similares disposiciones del así llamado ‘bloque de constitucionalidad’ habrá que hacerlo, porque la vida es sagrada y ese deberá ser el primer acuerdo, la piedra angular y filosofal de la Paz de Colombia” (Así la veo yo - Año 7. 177, mayo 10 de de 2011, El eje de la Unidad Nacional pasa por la Paz. Del régimen de exclusión a la máxima inclusión, en: www.salvatoremancuso.co).

El senador Barreras apunta desde sus propias ideas hacia las incompatibilidades actuales entre los patrones judiciales y las posibilidades de paz:

“Algunos pensadores han puesto en entredicho la eficiencia y eficacia prácticas de la justicia globalizada, no porque no todos la anhelemos, sino porque es inoperante. Si el Estatuto de Roma fuese el único horizonte jurídico posible, tengo que decirlo con claridad, no se puede hacer la paz ni en Colombia ni en ningún país del mundo. La legislación colombiana tiene que recuperar su capacidad de reconstrucción desde lo nacional, y para los colombianos”. (El Estatuto de Roma) “impide ofrecer a un grupo violento una amnistía como la que se dio generosamente al M-19. Tampoco puede pensarse en procesos de paz como los de Sudáfrica o El Salvador” (Entrevista en El Tiempo, 20 de mayo de 2011).

Los defensores de derechos humanos han advertido que se trata de falsos dilemas en tanto el Estatuto de Roma no se opone a las amnistías ni a los indultos pues solo se limita a la garantía de no impunidad frente a crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, sin incursionar en los detalles de los procedimientos penales, las características de las sanciones o el delito político.

Pero, no obstante esos análisis, las recomendaciones de la Comisión de Paz suponen la incongruencia entre los estándares internacionales y las necesidades de seguridad jurídica en un escenario de cierre.

“Hay limitaciones en la legislación nacional, y en razón al bloque de constitucionalidad en las normas internacionales y en la jurisprudencia, convenciones e instituciones internacionales, en las obligaciones derivadas del sistema interamericano de DDHH y de la ONU, y además en los propios estándares nacionales de justicia, que hacen que hoy resulte imposible un escenario jurídico para la paz. Hay que construir un nuevo marco” (Documento de conclusiones del Foro Legislar para la Paz, Roy Barrera, agosto 2011).

Legislar para la paz

Las primeras recomendaciones para el retoque constitucional o la nueva ley de paz incluyen una reforma a la definición de delito político y la introducción de la figura de la “*amnistía condicionada*” y el “*indulto especial general*” post sentencia o anticipado.

Los dilemas están en el alcance de la reforma al Código Penal que define el delito político como rebelión, sedición o asonada dirigidas en contra del Estado o las instituciones. Algunos consideran que es un tipo penal anacrónico, reducido en la práctica a la asociación para delinquir siempre y cuando no esté vinculada al narcotráfico, crímenes de guerra o de lesa humanidad.

El sentido de esas consideraciones, más allá de la redefinición del delito político a la luz de los desarrollos de la teoría criminal y la jurisprudencia internacional, es dar base a la

introducción de la figura de la “*amnistía condicionada*” u otra similar que permita un procedimiento judicial expedito para permitir la libertad de jefes de grupos armados ilegales a condición de verdad, reparación y garantía de no repetición con definitivo desmantelamiento de las organizaciones militares, paramilitares, económicas y de las redes políticas ilegales. La idea es darles mayor importancia a mecanismos extrajudiciales como comisiones de la verdad que cumplirían más un papel de satisfacción a las víctimas que de tipo procesal.

También se ha propuesto tipificar el delito de “*pertenencia a grupos armados ilegales*” que otorgaría tratamientos similares de beneficios en materia de derechos políticos a guerrilleros y paramilitares y la consideración de delitos conexos en forma más amplia que con el marco actual.

La oferta a la guerrilla se concreta en reducción de penas a un mínimo para los jefes y alternativas blandas de reclusión para aquellos que no sean cubiertos por la amnistía condicionada. La suspensión de la “*muerte política*” a miembros de grupos armados ilegales sería otro de los posibles beneficios para todos.

La amnistía y el indulto bajo la nueva modalidad incluirían la redefinición de conexidad para algunos delitos como narcotráfico y secuestro o introducirían alguna figura que permita obviar la reclusión y lleve a la rápida incorporación a la vida civil y al ejercicio de derechos políticos por parte de los jefes de grupos armados. La responsabilidad por homicidio, masacres, desapariciones forzadas sería considerada caso a caso e individualizada.

Por esta vía se ampliaría el *Derecho de Gracia* en Colombia invocando el interés superior de la terminación definitiva de la violencia armada en el conflicto armado interno y la importancia histórica de la reconciliación en un país que lleva casi seis décadas de ciclos de violencia con 150.000 asesinatos y 5 millones de víctimas directas. La viabilidad de semejante hipótesis esta condicionada, entre otros, al carácter general de las normas que se introduzcan, en tanto le ofrezcan los beneficios de *gracia* a todos los actores y responsables por graves infracciones a los derechos humanos y a algunas normas del Derecho Internacional Humanitario.

No cabe duda que la Comisión de Paz del Senado está explorando una ruta compleja y ambiciosa que incluye no solo reformas constitucionales y legales sino incluso lo que llaman “*un elemento LEGITIMADOR POPULAR, dada la importancia sustancial y la coyuntura nacional que fundamenta el inicio del proceso*”. El lema de la reforma es indicativo del amplio rango de aplicación que se esta calculando, “*para todos una solución, pero no la misma solución para todos*”.

El paquete jurídico que se esta cocinando incluye la reforma de la ley 975 de 2005 para darle mayor agilidad en el trámite de miles de procesos represados. Las fórmulas son conocidas: eliminar la duplicidad de controles en las audiencias de formulación y de aceptación de cargos, depuración de la lista de los *35.353 paras desmovizados*, unificar diligencias, mayor protección a las victimas y reglamentación de procesos colectivos.

En ese ambiente se han dejado escuchar las voces partidarias de la repatriación de los extraditados, incluidos paramilitares, narcoparamilitares y guerrilleros. El ya mencionado Juan Rubbini ha dicho que:

“*Santos podría pedirle al Departamento de Estado que utilice sus buenos oficios y repatrie a Colombia ‘la verdad extraditada’ como un homenaje a Justicia y Paz, y a ‘Trinidad’, ‘Sonia’ y ‘Vargas’ como ‘guiño’ a las FARC y señal que las cosas se hacen haciendo y ‘los Santos vienen marchando’, esta vez en son de paz*” (www.salvatoremancusco.co)

Pero el manejo de la extradición es asunto más complicado pues requiere gestiones diplomáticas con Estados Unidos y acuerdos que permitan distinguir entre el delito de narcotráfico y el narcotráfico conexas con la “*pertenencia a grupos armados ilegales*” que tendría entre los beneficios la no extradición.

El ex Presidente Uribe ha terciado en el debate reclamando por lo pronto una consideración especial para los militares: “*Sería importante, ha dicho, que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional piensen en una Reforma Constitucional de tan solo dos puntos*” (<http://www.canalrcnmsn.com/node/77398>), el primero de esos puntos, sería uno que conceda el beneficio de excarcelación a todos los militares que están en la cárcel por hechos relacionados con la recuperación del Palacio de Justicia. El segundo punto sería crear una jurisdicción especial y transitoria, para que revise todas las sentencias condenatorias y los integrantes de las fuerzas armadas.

Como puede observarse en esta ebullición jurídica, el ejercicio encabezado por Roy Barreras retoma algunas ideas y beneficios que formaron parte del proyecto de Ley de Alternatividad Penal presentado por Luis Carlos Restrepo con enfoque de justicia restaurativa y avanza en esa dirección hacia nuevos temas.

Puntillazo final: una tumba o desmovilización con sometimiento a la justicia

Los documentos del gobierno sitúan el horizonte de cierre definitivo del conflicto armado en el año 2019. Así se formula en documentos importantes como “*Paz y País*” y en los supuestos de la política de “*Consolidación de la Paz*” contenida en el Plan de Desarrollo y en el Plan de Consolidación Territorial que sirve de brújula a la acción militar. Para que esa meta sea posible requieren colocar las premisas fundamentales en el actual cuatrienio y procurar incluso llegar al punto de no retorno antes de 2014.

En ese cuadro general, para quienes están diseñando las estrategias del gobierno, el ajuste del marco jurídico es una pieza que encaja solo si están en su lugar otras que dependen de la reducción de las hostilidades guerrilleras a su mínima expresión, el apoyo de todos los sectores de la Unidad Nacional a las políticas de seguridad, la neutralización de la extrema derecha y el consentimiento de los Estados Unidos.

En ocasión del anuncio de la adición de 1,6 billones de pesos procedentes del impuesto al patrimonio en el presupuesto para las fuerzas armadas y de la posesión del nuevo Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, el Presidente resumió su política del “*Salto Estratégico*” hacia la desarticulación definitiva de los grupos armados ilegales. “*El enemigo está debilitado pero no está derrotado*”, señaló Santos y reclamó “*perseverancia, perseverancia, perseverancia*” en la lucha contra el narcoterrorismo. “*Vamos ganando y tenemos que seguir ganando a punta de innovación, de audacia, de perseverancia*”. (<http://www.informador.com.mx/internacional/2011/320062/6/pide-santos-a-ministro-de-defensa-dar-puntillazo-final-a-las-farc.htm>).

Los cambios en la cúpula militar coinciden con la exigencia de acomodarse de las tácticas militares a la contraofensiva de la guerrilla en algunas regiones de país y a la necesidad de retomar en firme los planes de consolidación de modo que el componente militar esté a tono con los lineamientos de la doctrina de acción integral. En palabras del Presidente

“La consolidación combinada con la ley de víctimas y de restitución de tierras será una carta importante para jugar y darle el puntillazo final a esos grupos armados ilegales”. “A esos miembros de las FARC que todavía creen que a través de las armas van a lograr algo, les digo: desmovilícense, que el Estado les ofrece una mano para reintegrarse a la sociedad. Y si no, van a encontrar una

tumba, su propia tumba, o la cárcel (ELMUNDO.es | Reuters | Bogotá. Actualizado **martes 01/03/2011**).

Pronóstico reservado

La acción integral está en curso con sus complejos elementos sociales, jurídicos, políticos y militares. Sin que hayan cambiado los ejes de la estrategia estamos en un momento especial en el cual, siguiendo el lenguaje del Presidente, se están barajando las cartas para la próxima partida que se espera sea la antesala del *final final*. La obsesión por la innovación y la audacia que ha mostrado Santos son un ingrediente de todo el andamiaje que se está montando en esta partida con varias mesas de juego.

Las debilidades del esquema de cierre del conflicto han sido identificadas y forman también parte del debate. La primera de ellas está en la persistencia de la idea de dialogar sobre la base de la desarticulación o derrota a la guerrilla, de nuevo calificada de narcoterrorista. El debilitamiento progresivo de las FARC en la última década alimenta la ilusión de una desarticulación y desmoralización a corto plazo, que acompañaría la muerte de Cano y de otros miembros del Estado Mayor de esa agrupación. Esos cálculos parecen muy optimistas si se tiene en cuenta la adaptación de la guerrilla a la nueva estrategia ofensiva de las fuerzas armadas y el Estado, que se evidencia en los últimos tres años en reagrupamiento en zonas de retaguardia histórica, incremento de hostilidades, formación de milicias y proyección política sobre centros urbanos. La guerrilla, intentando ponerle piso a su retroceso, parece tener su propia doctrina de acción integral. Y es posible que lleguemos al final del 2013, el año previsto para los diálogos, con una guerrilla disminuida pero no derrotada ni en condiciones de aceptar una desmovilización sin negociación política y sola a cambio de beneficios penales.

El impacto de la restitución de tierras y de la anunciada ley agraria y de desarrollo rural está por verse. Se ubica como parte del “*puntillazo final*” asumiendo que se le ofrecen soluciones a los desplazados forzados y a los campesinos que han padecido 50 años de avance violento del latifundio y de la concentración de la propiedad de la tierra. Por ahora se está en el momento de los anuncios y también de las expectativas de reparación a más de 500 mil familias entre las cuales 350 mil fueron obligadas a abandonar 8,5 millones de hectáreas según informe de Acción Social de la Presidencia de la República publicado por INDEPAZ.

El ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo habla de la ley que se va a presentar al Congreso como una “*Nueva Reforma Agraria*” que sería complementaria con la de restitución de tierras. Pero el escenario es difícil para medidas de fondo que impacten con democratización de la propiedad de la tierra y opciones de desarrollo rural que respondan a las aspiraciones de bienestar del campesinado que sigue siendo más de la tercera parte de la población del país. La pretensión de conciliar el privilegio en la entrega de baldíos y acceso a otras tierras a los macroproyectos agroindustriales, con el acceso a la tierra y a subsidios para desarrollo rural en la economía campesina, ya ha mostrado que avanza a pasos agigantados con los grandes inversionistas y a cuenta gotas con los microfundistas y pequeños productores. La flexibilización de la Unidad Agrícola Familiar en el Plan de Desarrollo, para la apropiación ilimitada de tierras y recursos en proyectos empresariales especiales, es difícil de combinar con la democratización de la ruralidad y medidas efectivas de reforma agraria.

La política de quitarle cualquier tipo de apoyo a la guerrilla con medidas sociales agresivas en el campo, podría ser eficaz si se cambian las prioridades y se adopta otro modelo de ocupación productiva y social del territorio. Solo con las medidas de formalización de la propiedad precaria y con subsidios de subsistencia no se logrará revertir la crisis agrícola ni la desesperanza del campesinado. En los próximos meses estaremos ante otro round de la definitiva orientación de la política rural y se discutirá por ejemplo el destino de los millones de hectáreas de baldíos usurpados al Estado con la concurrencia de notarios, alcaldes,

parapolíticos y negociantes legales. Los interrogantes cubren también las medidas que se incluirán en la Ley Agraria y de desarrollo rural para darle uso social a más de 15 millones de hectáreas improductivas en los predios hoy destinados a la ganadería extensiva ¿Se incluirán en el fondo de acceso a tierras por parte de los campesinos o serán objeto de mas subsidios y exenciones a los terratenientes en proyectos forestales o de agrocombustibles?

Si toda la expectativa generada con la restitución de tierras abandonadas y usurpadas o con la ley de tierras se queda en los titulares, el resultado será la reducción de la llamada Consolidación con Acción Integral a los componentes militares. En la orilla quedara el campesinado y las comunidades indígenas y afrodescendientes movilizadas ante la ocupación de territorios por la minería, los macroyectos o la erradicación forzada. El pronóstico sería de más violencias y plomo a secas que, como ocurre en laz zonas de consolidación, afecta al conjunto de la población.

Desde la sociedad civil, que se ilusiona cada vez que se abren escenarios o se manejan hipótesis para terminar con este ciclo largo de violencia y conflictos armados, la apertura del debate sobre el marco jurídico para el cierre final de las guerras es una oportunidad excepcional. A pesar de las muchas dificultades hay que entender que se vive una coyuntura de búsqueda de salidas jurídicas y políticas que requiere altos ingredientes de imaginación para incidir en el curso de los acontecimientos.

Mucho se habla del momento de la paz y de los pasos para llegar a una situación irreversible y de cierre. Las agendas ciudadanas en esa dirección incluyen ya propuestas de acuerdos mínimos y también de diálogos y compromisos humanitarios. Se ha reconocido también que se requiere una sociedad movilizadada y dispuesta a participar en la construcción de cada etapa y se reclama un ambiente propicio en el cual se desactive la guerra y se imponga el respeto a la población civil y cese de hostilidades y de fuegos.

En suma, todo esto exige dejar el pensamiento rutinario y meterse de lleno en el juego realmente existente con todos sus retos para llegar a un pacto político nacional por la paz: pensar el marco jurídico que debe tener Colombia para una solución definitiva a este largo ciclo de violencia y conflicto armado entendiendo que debe responder a todos los problemas en juego, a los intereses y posibilidades de los actores y de los responsables del desastre; romper los paradigmas que quieren oponer la justicia a los imperativos de la paz y el fin de las guerras; incursionar en las reformas necesarias para una paz sostenible y soportada en la democracia y la equidad; llenar los vacíos que quedan en reparación integral y derechos de las víctimas; intentar vencer las resistencias a una autentica reforma agraria y rural; dejar los espacios necesarios para la solución política y las negociaciones con las guerrillas en un modelo sencillo y renovado. Mejor dicho el momento de la paz está por inventarse pero tiene ya muchos ingredientes para que sea realidad en esta década.

Bogotá D.C. 10 de septiembre de 2011. camilogonzalez@colombia.com