

REFLEXIONES ACERCA DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA

El marco jurídico y otras consideraciones*

Luis Alberto Gómez Araújo**

Resumen

Existe un cambio de lenguaje entre la Constitución de 1886 y la de 1991; la primera, con amplias referencias a la guerra, y la segunda, con la invocación reiterada de la paz como valor, principio y derecho de 3ª generación, garantizable mediante las acciones populares. En la última década en Colombia, los procesos de paz con grupos subversivos han sido manejados por el ejecutivo mediante facultades obtenidas por vía de declaratoria de los estados de excepción o mediante facultades de carácter transitorio recibidas del Congreso, en las cuales ha predominado el estilo presidencial, el cual ha oscilado entre la vocación militarista y la democrática.

Palabras clave: Proceso de paz, subversión.

Abstract

There is a change in language between 1886 and 1991 Constitutions. The former widely refers to war and the alter reiteratively invokes peace as a value, principle and third generation right, which is guaranteed through popular actions. In the last decade, in Colombia, peace processes with subversive groups have been managed by the executive through faculties obtained via declaratory of the exception states or through faculties transitory in character given by the Congress. In all of them, the presidential style has predominated. This style has been oscillating between the military and the democratic vocation.

Key words: Peace process, subversion.

Fecha de recepción: Junio 5 del 2002

* Conferencia dictada en la Universidad Johannes Gutenberg de Mainz (Alemania).

** Decano de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, de Barranquilla (Colombia) lgomez@uninorte.edu.co.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Sea esta la oportunidad para agradecer a la Johannes Gutenberg-Universität Mainz y de manera especial al distinguido decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas, profesor doctor Michael Bock, la amable invitación que me formuló durante el mes de marzo anterior durante su visita a nuestro campus universitario (situado en la ciudad de Barranquilla, al norte de Colombia) para compartir con ustedes nuestras experiencias académicas y, fundamentalmente, para tener un espacio formal que nos permita visionar juntos una agenda académica mediante la cual podamos fortalecer nuestros proyectos educativos.

Colombia es un país que se encuentra localizado en el costado noreste de América del Sur, tiene territorio en los dos hemisferios y costas sobre los océanos Atlántico y Pacífico. Cuenta con un área total de 1'141.748 Km² y es el cuarto país más grande de Sudamérica. Al año 2001 cuenta con una población superior a los 43 millones de habitantes, siendo el tercer país suramericano en lo que a población se refiere.

En los últimos años, producto también de la violencia originada en el conflicto armado, la tendencia poblacional ha mostrado un desplazamiento gradual del sector rural al urbano, debido a lo cual alrededor del 70% de la población vive en áreas urbanas; hace 25 años tan sólo vivía en las ciudades cerca del 54% de la población total.

Lo anterior ha originado problemas de tipo social, por cuanto las ciudades no estaban preparadas para recibir tales desplazamientos en la forma masiva como se dieron en la práctica.

Sobre este marco general me voy a permitir exponer para ustedes un tema de suma importancia para el desarrollo de nuestro país, como es el análisis del marco jurídico dentro del cual se venido desarrollando desde hace 20 años el denominado PROCESO DE PAZ COLOMBIANO. De los resultados del mismo depende el futuro de una nación que desea fervientemente volver a vivir en paz.

Aun cuando desde la década de los años sesenta se hicieron las primeras aproximaciones de diálogo entre el Gobierno Nacional de turno¹ y los

¹Las primeras aproximaciones se realizaron en el gobierno del presidente Guillermo León Valencia (1962-66), pero siempre se les dio tratamiento de bandoleros y en ningún caso se le concedió status político a dicho movimiento.

denominados «bandoleros» en ese entonces, que no eran otra cosa que un grupo de campesinos pertenecientes al Partido Liberal –uno de los dos partidos tradicionales que han gobernado al país a través de sus casi 200 años de vida republicana– que reaccionaron de esta manera al ser asesinado el 9 de abril de 1948 el líder popular de dicho Partido, Jorge Eliécer Gaitán, hecho que generó una de las épocas de mayor violencia política que ha vivido la sociedad colombiana en toda su historia.

Este conflicto dio nacimiento al mayor grupo subversivo que existe actualmente en Colombia: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las FARC.

No obstante lo anotado, decidimos tomar como punto de partida para nuestro análisis el año 1982, por cuanto fue en ese año cuando llegó al poder el presidente Belisario Betancur y fue durante su mandato que se reconoció el carácter político y social del conflicto armado y se decidió utilizar el diálogo como instrumento principal para buscar la reconciliación del país.

Fue también en esa época en que nació la tenebrosa «mano negra» del narcotráfico, que con su gran poder económico comenzó a mostrar su gran capacidad para perturbar cualquier actividad nacional que pudiera afectar sus oscuros intereses. El movimiento llamado actualmente «el paramilitarismo» también tuvo su génesis en esos tiempos. Es por ello que tomamos esta fecha como comienzo de nuestro análisis.

II. EL ANÁLISIS JURÍDICO

Las reflexiones que voy a compartir con ustedes no tiene otro sentido que analizar el marco normativo, desde el punto de vista sustancial, de competencia y de procedimiento, que ha regulado los diferentes procesos de paz en Colombia. Para ello se tomarán como referentes dos períodos: el comprendido entre 1982 y 1990, y especialmente el proceso de paz adelantado bajo el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), y a partir de la Constitución de 1991.

1. LOS PROCESOS DE PAZ BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886: *EL CASO DEL PRESIDENTE BELISARIO BETANCUR*

La Constitución de 1886 invocaba en su preámbulo el concepto de paz como valor esencial², y aunque en la parte dogmática, consagrada en el

² El preámbulo de la Constitución de 1886 fue modificado en el acto plebiscitario de 1957. No

Título III de la misma, denominado «De los Derechos Civiles y Garantías Sociales», no se incorporó un derecho en particular, se desprendía de distintas disposiciones, tales como el artículo 16, que establecía que las autoridades estaban instituidas para garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos, fundamento, entre otras, del poder policía.

En el texto constitucional, por otra parte, era frecuente la alusión a la guerra para establecer por esa vía garantías constitucionales durante la paz. Así, por ejemplo, el artículo 28 señalaba que ni siquiera en tiempos de guerra las personas podían ser penados *ex post facto*, pero autorizaba, aun en tiempos de paz y con objeto de atender graves motivos de perturbación del orden público, aprehender y retener por orden del gobierno y previo dictamen de los ministros, a las personas contra quienes hubiere graves indicios de que atentaran contra la paz pública, instrumento que no hubiera tenido mayor efecto si en Colombia no existiera una declaración de conmoción desde la década de los años cuarenta. De igual manera, en el artículo 33 se establecía que en época de guerra era procedente la expropiación sin orden judicial ni previa indemnización; en el artículo 38, la facultad del gobierno para limitar la circulación de impresos por correo en época de guerra, y en el artículo 42, la garantía a la libertad de prensa pero sólo en época de paz.

Desde el punto de vista de la competencia, correspondía al Presidente de la República disponer de la fuerza pública y mantener el orden público en el territorio. Además, tenía la posibilidad de decretar el estado de sitio³, en virtud del cual podía suspender la aplicación de las leyes existentes que fueran incompatibles con el estado declarado, sin límites en el tiempo y mientras existiera la causa que le había dado origen.

El excanciller de la República de Colombia Alfredo Vásquez Carrizosa en su libro *El poder presidencial en Colombia* señalaba al respecto que «[...] Cualquiera advierte la peculiaridad de esta institución que de un momento para otro, le confiere al presidente una dictadura legal con facultades omnímodas que bien puede durar el espacio de meses y aun de años enteros. Desde el punto de vista

obstante el texto original aprobado en 1886 establecía: «En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos, la siguiente Constitución Política de Colombia».

³ Constitución de 1886, artículo 121: «En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones [...]».

*de su normatividad se ha mantenido vigente en Colombia en la última parte del siglo XX, una institución calculada para afrontar las urgencias de las guerras civiles del XIX [...]».*⁴ De esta manera, el estado de sitio quedó convertido en un instrumento de lucha contra la subversión, pero al mismo tiempo encaminado a desarticular conflictos laborales⁵ y resolver crisis políticas, tales como: el cierre de las asambleas departamentales⁶ en 1942, el golpe militar del coronel Diógenes Gil en 1944 en Pasto, capital del departamento de Nariño, el cierre del Congreso Nacional en 1949, el estado de sitio permanente desde 1949 hasta 1953, que culmina con el golpe militar del general Rojas Pinilla, quien fue el último dictador colombiano entre los años 1953 y 1957. Sirvió igualmente el estado de sitio para reprimir protestas sociales a través de la expedición del Estatuto de Seguridad, bajo la administración del presidente Alfonso López Michelsen, dictado mediante decreto legislativo 1923 de septiembre 16 de 1978, luego de la realización del paro cívico del 14 de septiembre inmediatamente anterior, el cual fue auspiciado por las cuatro centrales obreras del país.

Por otra parte, el Congreso no sólo se reservaba la facultad expresa de conceder amnistías o indultos generales⁷, sino que además podía ejercer la potestad legislativa general.

Dentro de ese marco normativo asumió la presidencia Belisario Betancur, quien desde su posesión estableció las bases para el desarrollo de una política de paz en el país. En su discurso inaugural el mandatario señaló:

Levanto una blanca bandera de paz para ofrecerla a todos mis compatriotas. Tiendo mi mano a los alzados en armas para que se incorporen al ejercicio pleno de sus derechos, en el amplio marco de la decisión que tomen las Cámaras. Les declaro la paz a mis conciudadanos sin distinción alguna: a esa tarea prioritaria me consagro porque necesitamos esa paz colombiana para cuidarla como se cuida un árbol que convocará sus gajos abiertos a toda la familia nacional [...].

⁴ VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, *El poder presidencial en Colombia*, 3ª ed. Bogotá, Ediciones Sudamérica, 1986, p. 381.

⁵ Mediante estado de sitio fueron atendidos el conflicto laboral de los bananeros en el departamento del Magdalena en 1928, la huelga de trabajadores de los ferrocarriles del departamento de Antioquia en 1934, la huelga del servicio de transporte en el departamento de Caldas en 1943 y la huelga de solidaridad de las centrales sindicales en 1977.

⁶ Las asambleas departamentales son corporaciones administrativas de elección popular que tienen cada uno de los departamentos en Colombia. Están conformadas por no menos de 11 miembros y no más de 31. A sus miembros se les denomina «diputados» y son elegidos por un período de tres años. Art. 299 de la Constitución Nacional.

⁷ Artículo 76, numeral 19 de la Constitución de 1886.

De esta manera, el presidente expidió el decreto legislativo 2771 del 19 de septiembre de 1982, por medio del cual creó una comisión de paz integrada por 40 representantes de los distintos sectores del país, encaminada a cuatro fines esenciales:

- a. *Incorporación de distintos estamentos a la vida política, económica y social del país, dentro del marco del estado de derecho;*
- b. *Recuperación y desarrollo de las regiones que requirieran presencia del Estado;*
- c. *Mejoramiento sustancial de la justicia, la seguridad ciudadana, vigilancia de la administración pública y tutela de los derechos ciudadanos; y*
- d. *Eficiencia de la acción del Estado y el gasto público.*

El Congreso de la República por iniciativa del gobierno expidió la ley 35 de 1982, conocida como la *Ley de Amnistía*, mediante la cual se estableció el itinerario del proceso de paz a saber:

1º) AMNISTÍA

2º) REFORMAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES

3º) DESARME DE LOS GRUPOS INSURGENTES

Esta fórmula, de una gran amplitud, se tomó teniendo en cuenta el fracaso de las amnistías e indultos condicionados que habían sido aprobados por parte del Congreso durante la administración anterior a la del presidente Betancur, la de Julio César Turbay Ayala⁸; no obstante, la presión ejercida principalmente por el Ejército, que entró en franca contradicción con la Comisión de Paz, quebrantaron finalmente el proceso, hasta que en 1984, debido a algunos cambios en el Ministerio de Defensa y en la misma comisión⁹, finalmente se logró la firma de acuerdos tanto con las FARC, el 28 de marzo de 1994, como con el M19, el EPL y el ADO, el 24 de agosto del mismo año.

La ruptura del cese al fuego firmado por el gobierno con el M19 trajo consigo la ocurrencia de los sucesos trágicos de la toma del Palacio de Justicia el 6 y 7 de noviembre de 1985 que culminó con la destrucción de la

⁸ Ley 37 de 1981 y decreto legislativo 474 de febrero 18 de 1982.

⁹ Se desempeñaba como presidente de la Comisión Otto Morales Benítez, quien fue remplazado por John Agudelo Ríos. En el Ministerio de Defensa salió el general Landazábal, quien era un abierto opositor del proceso de paz.

edificación y el homicidio de 15 magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otro tanto de funcionarios judiciales.

Aunque la ley 35 de 1982 es considerada históricamente como el avance más significativo en materia de procesos de paz, la estrategia misma de dejar por último el proceso de reinserción trajo consigo la reconstrucción de los cuadros de lucha y el fortalecimiento armado de los grupos insurgentes, pues la entrega de las armas nunca se discutió siquiera durante el proceso de paz.

Durante el gobierno del presidente Virgilio Barco finalmente se logró un acuerdo de inserción con el M19, amparado en una ley general de amnistía e indulto contenida en la ley 77 de 1989. En 1991 se utilizaron las mismas atribuciones para conceder tales beneficios a los miembros del EPL, PRT y MAQL, concedidos por el gobierno mediante decreto 213 de ese año.

2. LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

2.1. Marco normativo sustancial

El clima de violencia que antecedió la expedición de la Constitución de 1991, cuando los grupos de narcotraficantes, encabezados por el extinto Pablo Escobar, con su poder económico habían conformado un verdadero ejército de mercenarios, denominados en nuestro medio «sicarios», llenaron de sangre nuestras ciudades, hicieron explotar bombas en centros comerciales, en aviones con pasajeros, en edificios del gobierno, como el del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– le confirió a la paz y a los mecanismos de atención de conflictos sociales y armados un papel destacado en la redacción del texto fundamental.

Desde el preámbulo, al cual nuestra Corte Constitucional le reconoce plena fuerza vinculante¹⁰, se invoca la paz como unos de los propósitos esenciales que se pretenden asegurar a todos los asociados, junto con otros, tales como: la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-479 de agosto 6 de 1992: «[...] Esta Corte, por el contrario, estima indispensable reivindicar la concepción jurídica según la cual el derecho no se agota en las normas y, por ende, el Constitucional no está circunscrito al limitado campo de los artículos que integran una Carta Política. El preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiran al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos [...]».

conocimiento y la libertad. En consonancia con éste, en el artículo 2º se incorpora la convivencia pacífica como un principio esencial a promover por parte del Estado como fin primordial. De esta manera, la paz aparece como valor y como un principio. En el primer aspecto, sumado a otros, integra un catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico; en el segundo aspecto constituye una prescripción jurídica general *«que supone una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringe el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional [...]»*.¹¹

Pero además y de manera especial, en el artículo 22 de la Constitución se consagró, dentro de los derechos fundamentales o de primera generación¹², que *«La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento»*.

Aunque esta norma no aparecía en la Constitución de 1886, no puede ser considerada ajena a la tradición jurídica nacional, en la medida en que principios del mismo orden fueron acogidos por Colombia a través de la ratificación tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³ como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴, en la cual se establece en su artículo 13.5 que *«Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional»*.

La paz como derecho no es simplemente la ausencia de guerra o la conjuración policiva a las situaciones que afectan la seguridad y la tranquilidad nacional sino que se concibe como el respeto efectivo a los derechos humanos, de tal forma que *«cuando la dignidad humana es atropellada por la violencia o el terror, se está dentro de una situación de guerra contra lo más sagrado e inviolable del hombre. No puede haber paz mientras a nuestro alrededor quienes asesinan, secuestran o hacen desaparecer [...]»*.¹⁵

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia de junio 5 de 1992, T-406.

¹² La comisión codificadora de la Asamblea Constituyente utilizó la clasificación de los derechos por generación para incorporarlos en el texto constitucional. De esta manera, los tres primeros capítulos del título segundo sobre DERECHOS, GARANTÍAS y DEBERES consagran los derechos fundamentales, los económicos, sociales y culturales y los colectivos y del ambiente.

¹³ Ratificado por Colombia mediante ley 74 de 1968, y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

¹⁴ Fue ratificada mediante la ley 16 de 1972, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-102 de marzo 10 de 1993.

Teniendo en cuenta su carácter de derecho pero al mismo tiempo de principio constitucional, el derecho a la paz adopta múltiples formas, de tal manera que oscila entre el estatus positivo y el negativo, pues en ocasiones permite garantizarse a través de la inacción del Estado y en otras se esgrime como instrumento para exigir el cumplimiento de una obligación de hacer. Desde el punto de vista individual, permite que cada miembro de la sociedad pueda exigir el derecho de vivir en una sociedad que excluya la violencia como mecanismo de solución de conflictos, el poder denunciar la violación a los derechos humanos y, en general, a estar protegido contra los abusos y arbitrariedades de las autoridades o de otros particulares.

No obstante estar incluido dentro de los derechos fundamentales¹⁶, el derecho a la paz es considerado un derecho de la tercera generación en la medida en que *«requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos o ideológicos que, recíprocamente, se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria [...]»*.¹⁷ Es por lo anterior por lo que su efectividad o garantía sólo es posible a través de las acciones populares¹⁸ y no mediante las de tutela¹⁹. En este sentido, la ley 472 de 1998, que reglamenta las acciones populares y de grupo, en su artículo 4º describe de manera enunciativa los derechos colectivos, de los cuales se infiere en forma descriptiva distintas manifestaciones del derecho a la paz. Pero, además, en el inciso penúltimo se dispone que *«Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia...»*.

2.2. Competencia en materia de procesos de paz

Como sistema presidencial, en Colombia se establece en cabeza del Presidente de la República las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, máxima autoridad administrativa²⁰ y comandante supremo de las Fuerzas

¹⁶ El método *a rúbrica* no es aceptado en la interpretación constitucional teniendo, en cuenta que la codificación del ordenamiento no siguió el trámite previsto por la Asamblea Constituyente para la aprobación del articulado.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-008 de mayo 18 de 1992.

¹⁸ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 88: *«La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]»*.

¹⁹ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 86: *«Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública [...]»*.

²⁰ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 188.

Armadas de la República²¹. Dentro de sus atribuciones se encuentra las de dirigir la Fuerza Pública, mantener el orden público a través de las potestades ordinarias que le confiere la ley²² y las extraordinarias en los casos de estados de excepción, dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente y, en general, proveer la seguridad exterior de la Nación.

Teniendo en cuenta la jerarquía normativa, las funciones presidenciales, excepto aquellas que emanan directamente de la Constitución y que se conocen como decretos autónomos o constitucionales²³, se ejercen dentro del marco de la Constitución y la ley. Dentro de las funciones generales del Congreso establecidas en el artículo 150 de la Carta no existe una disposición especial relacionada con procesos de paz, salvo el numeral 17, relativo a la concesión de amnistías o indultos generales por delitos políticos²⁴. Sin embargo, en Colombia, la cláusula general de competencia legislativa está radicada en el Congreso, por cuanto «*el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa...*».²⁵

2.3. Manejo de los procesos de paz desde 1991: *Perspectiva jurídica*

En esta última década, los procesos de paz han sido manejados a través de dos sistemas jurídicos distintos: el uso por parte del Presidente de la República de los estados de excepción, y específicamente el de conmoción interior, y la utilización de las facultades otorgadas por el Congreso de la República. Veamos cada una de éstas:

2.3.1. *Procesos de paz bajo la figura de los estados de excepción*

La Constitución Nacional, como en la mayoría de los regímenes, otorga facultades excepcionales al Presidente de la República en circunstancias

²¹ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 189, numeral 3°.

²² De manera especial, el Código Nacional de Policía, decretos-leyes 1355 de 1970 y 522 de 1971.

²³ Los decretos constitucionales pueden ser generales, evento en el cual se denominan autónomos o de carácter particular. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho Administrativo General y de Colombia*, 10ª ed. Bogotá, Temis, 1998, p. 276.

²⁴ C.N., artículo 150: «*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistía o indulto por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto a particulares, El Estado quedará obligado a la indemnización a que hubiere lugar*».

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-527 de noviembre 18 de 1994.

extraordinarias como son la guerra exterior, la conmoción interna y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

La conmoción interna, regulada en el artículo 213 de la Carta, establece que *«En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogables hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República [...]»*.

En 1992, teniendo en cuenta que *«la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada»*, el entonces Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, hoy Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, OEA, procedió a declarar, mediante el decreto 1793 del 8 de noviembre de ese año, y por el término de 90 días, el estado de conmoción interna, el cual fue prorrogado por 90 días más mediante decreto 261 de 1993. Estando en curso la declaratoria, un grupo de guerrilleros expresó al gobierno su voluntad de diálogo, desmovilización y reintegro a la vida civil, por lo que fundado en la misma declaratoria de estado de excepción, el Presidente, con la firma de todos sus ministros, expidió el decreto legislativo 0542 del 23 de marzo de 1993, *«Por el cual se dictan disposiciones para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reinserción a la vida civil»*, mediante el cual se estableció:

- a. La autorización para que a través de los representantes del gobierno se adelantaran con voceros de los grupos guerrilleros diálogos de paz;
- b. Autorización para la firma de acuerdos;
- c. Posibilidad de establecer una zona que permitiera la ubicación temporal de los grupos desmovilizados;
- d. Suspensión de las órdenes de captura de los voceros y representantes de los grupos guerrilleros para facilitar los diálogos;
- e. El Presidente ratificó la competencia exclusiva en la dirección del proceso de paz.

El proceso de paz no prosperó y finalmente quedaron sin efecto los decretos expedidos.

El problema de manejar un proceso de paz mediante las atribuciones excepcionales del Estado de conmoción interior es que como respuesta a la situación presentada con la figura permanente del estado de sitio en Colombia, la cual mantuvo bajo el régimen de la Constitución de 1886 una vigencia por más de 30 años, se establecieron límites temporales, en virtud de los cuales la declaratoria debe hacerse por el término de 90 días, prorrogables hasta por dos períodos iguales. Desaparecida la causa que le dio origen a la declaratoria o vencido el plazo señalado, los decretos legislativos expedidos dejarán de regir, por cuanto éstos no tienen carácter permanente y simplemente «suspenden» las leyes que sean incompatibles con el estado declarado. Los procesos de paz no pueden estar sometidos a términos perentorios, y en todo caso, la legislación expedida sólo adquiere carácter permanente en la medida en que sea tramitada como ley de la República en el Congreso.

2.3.2. Marco legal permanente para los procesos de paz en Colombia

Mediante ley 104 del 30 de diciembre de 1993 el Congreso estableció una serie de instrumentos encaminados a la búsqueda de la convivencia, y en relación con los procesos de paz reguló dos aspectos: uno de carácter individual, mediante el cual se otorgaban a las personas vinculadas a grupos guerrilleros y milicias populares una serie de garantías penales como la libertad provisional, garantía de no-investigación o acusación, detención domiciliaria, libertad condicional, etc., en caso de abandono voluntario, y uno de carácter general que permitiera facilitar el proceso de diálogo con los grupos guerrilleros. Para tal fin se reprodujo el texto del decreto legislativo 0542 de 1993. En la misma ley se estableció una autorización general para conceder indultos y amnistías a los grupos reinsertados. En virtud de estas autorizaciones, el gobierno pudo adelantar durante 1994 procesos de reinsertación con la CRS, con las Milicias Populares de Medellín²⁶ y con otros grupos como el «Frente Garnica»²⁷.

A la ley se le otorgó una vigencia de dos años, período que fue posteriormente prorrogado por un término igual mediante ley 241 de 1995, en la cual se introdujeron algunas modificaciones, como por ejemplo, la extensión de los mecanismos facilitadores a los grupos de autodefensa.

Las dos disposiciones anteriores fueron derogadas por la ley 418 del 26 de diciembre de 1997, en la cual prácticamente se transcriben las normas

²⁶ Decreto 1059 del 26 de mayo de 1994.

²⁷ Decreto 1387 del 30 de junio de 1994.

anteriores²⁸. Sin embargo, se observa cómo en esta ley se extienden los alcances del diálogo no sólo a la desmovilización y el reintegro a la vida civil, sino también a la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto a los Derechos Humanos, el cese o disminución de hostilidades y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo. Con fundamento en estas atribuciones legales se adelantaron procesos de paz, reinserción e indulto con grupos subversivos como el MIR-COAR.

La ley estuvo igualmente sometida a un término de vigencia de dos años, el cual fue prorrogado por tres años más mediante ley 548 de 1999.

El marco normativo anterior, el cual se caracteriza por contener normas de autorización al gobierno para la realización de los diálogos y conceder amnistías e indultos, se complementó con la expedición de la ley 434 de 3 de febrero de 1998, que creó el Consejo Nacional de Paz²⁹ con objeto de involucrar diferentes entes gubernamentales y sectores de la sociedad civil en el establecimiento de las políticas de paz con el propósito de garantizar su integralidad, solidaridad, responsabilidad y gradualidad.

En el último proceso de paz adelantado con las FARC, el Presidente expidió la resolución 085 del 14 de octubre de 1998, mediante la cual dispuso no sólo la iniciación del proceso de diálogo con ese grupo guerrillero sino, además, el establecimiento de una zona de distensión comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Vista Hermosa, en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán, en el departamento del Caquetá, a partir del 7 de noviembre de 1998 y hasta el 7 de febrero de 1999. La «zona de distensión» fue prorrogada en varias ocasiones mediante resoluciones ejecutivas 007 del 5 de febrero de 1999, por el término de 90 días, 032 del 7 de mayo del mismo año, por 30 días más, 039 del 7 de junio de 1999, por 6 meses, 092 del mismo año.

Finalmente, el Presidente de la República, en respuesta a las violaciones de los acuerdos suscritos por parte de las FARC, procedió a levantar la «zona de distensión» y suspender de manera definitiva los diálogos, no obstante la firma de la «Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia»

²⁸ En la ley se incorporan igualmente normas sobre protección a los menores y, en general, a las víctimas del conflicto interno.

²⁹ Los Consejos Nacionales son organismos de carácter asesor o consultivo, encargados de establecer políticas generales en relación con asuntos que involucran el interés y la participación de distintos entes gubernamentales y, ocasionalmente, privados. De acuerdo con lo establecido en la ley 489 de 1998, artículo 38, forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

y el establecimiento de una comisión internacional de acompañamiento para la verificación de los inconvenientes que se pudieran presentar en la «zona de distensión».

3. SÍNTESIS DEL MARCO JURÍDICO

3.1. En comparación con la Constitución de 1886, en la de 1991 existe un lenguaje diferente en la conceptualización de los derechos. En tal sentido se ha evolucionado en la consagración de garantías al margen de las situaciones de crisis y se han establecido claras limitaciones, tanto temporales como materiales, a las facultades del gobierno en los estados de excepción.

3.2. Los mecanismos jurídicos para afrontar procesos de paz en Colombia, antes y después de la Constitución de 1991, se han establecido mayoritariamente a través de la definición de marcos jurídicos definidos por el legislador, mediante el cual se han autorizado los procesos de diálogo y negociación y se han concedido facultades generales para el otorgamiento de indultos y amnistías.

3.3. En todo caso, el manejo de la negociación y de los procesos de reinserción han sido orientados por el Presidente, y ha predominado su estilo y su vocación, militarista en algunos casos y democrática en otros.

III. CONSIDERACIONES «AD LATERE» AL PROCESO DE PAZ COLOMBIANO

No es posible hacer un análisis juicioso al proceso de paz que se ha venido desarrollando en Colombia, el país más nórdico de Suramérica, sin realizar algunas consideraciones de carácter social acerca de por qué no ha sido exitoso después de más de 20 años de intentos.

En primer lugar es menester afirmar que a pesar de que el Gobierno ha contado con las herramientas jurídicas idóneas para adelantar los diferentes procesos mencionados en este trabajo, ha quedado demostrado que éstas no son suficientes si no existe una voluntad política entre las partes negociantes para obtener de una manera conjunta el acuerdo que manifiestan buscar.

Como primera medida, es necesario aclarar que en la actualidad no existe un solo proceso de paz, sino dos, por cuanto uno es con las FARC-EP, el cual se adelantó hasta el mes de marzo en el territorio nacional en la zona denominada «El Caguán», como ya lo manifestamos en un aparte anterior

de esta conferencia, y el otro es con el Ejército de Liberación Nacional, ELN, guerrilla de raíces religiosas e intelectuales, cuyo objetivo siempre ha manifestado ser la defensa de los recursos naturales del país para impedir la explotación inequitativa de éstos por parte de las compañías multinacionales, el cual se adelanta en la actualidad entre representantes de dicho grupo subversivo y del Gobierno colombiano en La Habana (Cuba). Es importante anotar que con relación a este último proceso, el gobierno alemán ofreció sus buenos oficios para servir de agente facilitador del mismo. Fue así como en 1998 se reunieron por primera vez en Maguncia (Alemania) los representantes del Gobierno y de este grupo guerrillero en un convento denominado «La puerta del Cielo».

Sobre este proceso no haremos referencia, por cuanto está en pleno desarrollo y al parecer todo hace suponer que muy pronto, y dependiendo del nuevo gobierno colombiano que se posesionará el próximo 7 de agosto, podrá llegar a un feliz término.

En cambio, sí es preocupante comprobar la forma como falló el proceso con el grupo más poderoso en cuanto a número y a poder militar, las FARC-EP.

Es menester afirmar que los escenarios sobre los cuales se desarrollaron los primeros procesos en 1982 son bien diferentes a los de la actualidad. En los primeros, el país no sólo era muy diferente al actual, sino que también cambiaron el discurso y los ideales de la guerrilla.

El país cambió sustancialmente en los últimos veinte años, y aun cuando no cambió sustancialmente en términos macroeconómicos³⁰, habida cuenta que aumentamos el Producto Interno Bruto per cápita por año de US\$78.9 en 1982 a US\$2.048.00 para el año 2.000, no es menos cierto que teníamos una tasa de crecimiento del 1.9 % en 1983, contra un decrecimiento del 4.6% en el 2000.

No obstante lo anotado, es preocupante que mientras la tasa de desempleo en 1982 era de 9.1%, en el 2001 fue del 20.5%. Estas cifras, sin lugar a dudas, son lo que en Colombia llamamos «más leña para atizar el fuego», con relación a nuestro conflicto.

³⁰ Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y Banco de la República.

Estos cambios sustanciales en la economía nacional estuvieron unidos también a los cambios que operaron en el discurso ideológico de la guerrilla de las FARC, el cual cedió ante la fuerza del discurso militarista, producto tal vez, como lo sostienen algunos estudiosos del tema, de la muerte de su principal ideólogo, Jacobo Arenas, en la década pasada.

El discurso que sostenía este movimiento quedó plasmado, entre otros, en un documento escrito en marzo de 1983, en pleno proceso de paz del presidente Betancur, cuando sostenía: «*En esta lucha por la paz democrática de Colombia, nos enfrentamos a fuerzas muy poderosas interesadas en la guerra para evitar la concordia nacional. Sabemos que intereses nacionales y extranjeros mueven esas fuerzas que están apelando a todo género de pretextos para torpedear las gestiones y la lucha por la paz. Uno de estos pretextos lo constituye el secuestro y la extorsión. Las FARC-EP condenan de manera clara y concluyente tales procedimientos. Si hubiere grupos armados que se reclamen de las FARC y tengan en su poder personas secuestradas, deben ponerlas en libertad inmediatamente. Si otros movimientos guerrilleros han incurrido en tales prácticas, les pedimos igual procedimiento*».³¹

En el año 2002, uno de los puntos más álgidos de la negociación fallida fue precisamente el manejo del tema de las personas secuestradas por este movimiento, teniendo en cuenta que dicho delito atroz y violatorio de los derechos humanos, como es el derecho a la libertad, se convirtió en una fuente de financiación del movimiento guerrillero, en contra de su discurso revolucionario promulgado en la década de los años ochenta.

Por otra parte, su alianza con el narcotráfico, primero a través del impuesto que les cobraban a los dueños de los cultivos de coca y amapola por «protegerles» sus cultivos, que luego dio paso a la intervención directa en el negocio del tráfico de estupefacientes a nivel internacional, cambió el panorama del movimiento guerrillero en mención, por cuanto les produjo unos nuevos ingresos financieros que lo fortalecieron de tal manera que le permitió endurecer su discurso frente al Estado colombiano, lo cual generó que su dirigencia guerrera pasara a predominar por encima de su dirigencia ideológica.

Como prueba fehaciente de lo anotado vemos cómo en 1998 existían 93.000 hectáreas cultivadas de coca, marihuana y amapola, concentradas básicamente en aquellos departamentos en los que más poder tiene el

³¹ *El Proceso de Paz en Colombia 1982-1994*, tomo I, p. 566. Biblioteca de la Paz. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Presidencia de la República de Colombia. Santa Fe de Bogotá, 1998.

grupo guerrillero mencionado,³² los cuales conformaron más adelante la famosa «zona de distensión», compuesta por los 42.000 Km² que les otorgó el Gobierno colombiano.

En fin, hacer un análisis histórico y sociológico de lo que ha sido el proceso de paz en Colombia daría, sin lugar a dudas, para un curso extenso para aquellos interesados en estos temas sociales de América Latina. Por ello, en aras de no abusar más de su paciencia, sólo me restaría terminar mi intervención manifestándoles que el conflicto colombiano no ha sido fallido hasta la fecha por falta de herramientas jurídicas, por cuanto los gobiernos de turno han contado con las necesarias para desarrollar sus propias propuestas. Lo que ha faltado, desde mi óptica personal, ha sido una real voluntad política de ambas partes, de tal manera que la guerrilla pueda entender que su lucha armada no tiene sentido en el siglo XXI como estrategia para llegar al poder, por cuanto el pueblo indefenso está cansado de tanta violencia, y por parte de la sociedad colombiana, que será menester aceptar unos cambios sustanciales al concepto actual que tenemos de nuestras instituciones, empezando por una reconceptualización de nuestra propia democracia, de las costumbres políticas y, por sobre todo, de un respeto absoluto hacia el concepto de «*lo público*». Todo lo anterior conllevará, sin lugar a dudas, a la creación de una nueva ética ciudadana, a un mayor compromiso social por parte de todos los integrantes de esa nueva sociedad y a la creación de unos nuevos valores sociales en los cuales prime el bien común por encima de los intereses individuales.

¡Muchas gracias!

³² ROCHA GARCÍA, Ricardo, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, p. 47 y 48. Siglo del hombre editores. UNDCP.