

Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 33/Octubre 7 de 2005

Aguas tibias

Las Conclusiones del Consejo Europeo sobre Colombia del pasado 3 de octubre dan una primera respuesta a la especulación sobre un posible apoyo europeo al proceso con las autodefensas. No son ni lo que habían prometido las anteriores "Conclusiones", ni el rechazo total que pedían muchas ONG. Más bien unas aguas tibias.

- El pasado lunes 3 de octubre el Consejo de la Unión Europea (UE) decidió apoyar de manera limitada el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y el marco jurídico recientemente aprobado. En un texto de ocho párrafos recogió los "consensos" de los países miembros, entre los que cabe destacar:

1. *"El Consejo ha recordado y corroborado sus conclusiones de diciembre de 2004, en las que expresaba entre otras cosas la plena solidaridad de la Unión Europea con el pueblo colombiano y su total apoyo al Gobierno en su búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno.*
2. *El Consejo ha reiterado su llamamiento a todas las partes en el conflicto para que respeten los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, así como a todos los grupos ilegales para que pongan fin a las hostilidades de todo tipo, participen en un proceso de paz negociada y actúen en consecuencia... el Consejo se ha congratulado por las recientes iniciativas adoptadas por el Presidente Uribe para sondear la posibilidad de mantener conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de dirigirse a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El Consejo ha subrayado que hay que alcanzar un acuerdo humanitario...*

3. *El Consejo ha elogiado la labor de la oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ha instado a que se ejecuten sin demora sus recomendaciones...*
4. *...el Consejo considera que la Ley de Justicia y Paz, adoptada el 21 de junio por el Congreso de Colombia y promulgada por el Presidente Uribe el 25 de julio, es un avance considerable, ya que ofrece un marco jurídico general para el desarme, la desmovilización y la reintegración en Colombia. El Consejo ha reconocido que esta ley se ha adoptado tras un prolongado y exhaustivo proceso parlamentario democrático...*
5. *El Consejo ha tomado nota de las preocupaciones expresadas, entre otros, por la Alta Comisionada...: insuficiente énfasis en la necesidad de que las estructuras paramilitares colectivas sean desmanteladas efectivamente, vaguedad de la distinción entre delitos políticos y otros, insuficiente tiempo para investigar las confesiones y el patrimonio que pudiera haber sido adquirido a través de actividades ilegales, escasez de ocasiones para que las víctimas soliciten reparaciones, insuficiencia de las sentencias máximas para los delitos más graves, y la enorme carga que supondrá para los recursos del sistema judicial colombiano el responder a las exigencias de la nueva ley.*
6. *No obstante, el Consejo estima que si la Ley se aplicara de forma efectiva y transparente constituiría una aportación positiva a la búsqueda de la paz en*

Colombia. El Consejo ha confirmado que está dispuesto a colaborar estrechamente con el gobierno, las instituciones y la sociedad civil de Colombia, así como con la Alta Comisionada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el G-24 y otras partes que puedan contribuir a supervisar la aplicación del procedimiento judicial instaurado por la Ley. El Consejo ha celebrado que la Organización de los Estados Americanos (OEA) siga participando en la asistencia a la desmovilización de los grupos paramilitares.

7. *El Consejo ha confirmado que la UE y sus Estados miembros están dispuestos a ayudar al gobierno y la sociedad civil colombianos a prestar apoyo a los colectivos afectados por el conflicto interno, agrupaciones de víctimas, actividades de reconciliación local y reinserción y desmovilización de los niños soldados...*

8. *El Consejo considera que un avance en estos aspectos complementarios, junto con una aplicación efectiva y transparente de la Ley de Justicia y Paz y de las recomendaciones de la Alta Comisionada por parte del Gobierno colombiano, tendría repercusiones positivas para el restablecimiento de la paz en Colombia.*¹

- Una vez conocida la decisión (octubre 4), Amnistía Internacional pidió a la UE no dar "apoyo político ni financiero" a Colombia, por considerar que la desmovilización no garantiza respeto a las víctimas. En un debate en la comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, el representante de AI, Dick Oosting, reclamó a las instituciones de la UE que se "abstengan de proporcionar apoyo financiero o político, para un proceso que no garantiza el respeto de las víctimas a la reparación y a la justicia"². En este mismo debate Carlos Franco, Director del Programa Presidencial de DD.HH. y DIH del gobierno colombiano, pidió a la UE que "reconozca las potencialidades de la Ley".
- El gobierno colombiano, a través de la Canciller Carolina Barco, manifestó que "con ese pronunciamiento esperamos que la UE también pueda responder con unos apoyos adicionales", en clara alusión a la crítica situación financiera que atraviesa la misión de la OEA. Al respecto añadió que "esperamos seguir contando con el apoyo de los Países Bajos y de Suecia"³.
- La comisaria europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, aseguró que "apoyará de forma muy prudente el proceso de paz"

en Colombia. Afirmó que la ley de Justicia y Paz intenta "buscar un equilibrio" entre la reconciliación y el que no haya impunidad total: "Sé que es un equilibrio muy difícil y que nunca se logrará hacer de forma perfecta. Pero creo que lo más importante es apoyar la paz (...) El presidente Uribe tomó una posición que creo muy valiente, por lo que vamos a apoyar de forma muy prudente este proceso de paz"⁴.

- Días antes, entre el 26 y el 30 de septiembre, estuvo de visita en Colombia el Director para América Latina en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Tomás Dupla del Moral. Luego de sostener reuniones con miembros del gobierno y con el Fiscal General para tratar temas relativos a la ley de Justicia y Paz, la lucha contra las drogas y el futuro de la cooperación europea con Colombia para los años 2007-2013, Dupla de Moral afirmó: "Estamos hablando con el Gobierno colombiano para saber cuáles van a ser las prioridades de nuestra cooperación. El tema no está todavía cerrado, pero podemos decir que la ayuda a la paz va a ser prioritaria en nuestra acción". El funcionario visitó también Medellín para conocer el proceso de reinserción de excombatientes en esa ciudad.
- La noticia coincidió con la decisión del Tribunal Constitucional (TC) de España quien autorizó a ese país a juzgar genocidios en cualquier lugar del mundo, así no haya víctimas españolas (Octubre 5). En palabras del TC "el principio de jurisdicción universal prima sobre la existencia o no de intereses nacionales"⁵.

Análisis:

- Las Conclusiones del Consejo Europeo sobre Colombia del pasado 3 de octubre dan una primera respuesta a la especulación sobre un posible apoyo europeo al proceso con las autodefensas y en particular a la ley de Justicia y Paz. En sus anteriores "Conclusiones" (13 de diciembre de 2004), el Consejo había exigido la adopción de un marco legal acorde con los compromisos internacionales de Colombia. Sobre el supuesto de la aprobación de ese marco y de la existencia de una estrategia de paz "creíble e integral", el Consejo había expresado la disposición de la Unión Europea a comprometerse con una participación en el proceso "efectiva y orientada a resultados" ("the Council expressed the European Union's readiness to pursue an effective and result-oriented engagement"), precedida al parecer de un aval político al proceso ("a more formal EU involvement could take place through timely political endorsement for the ongoing peace

process"). Surgen entonces tres preguntas: ¿las nuevas Conclusiones cumplen con esas "promesas" condicionadas de apoyo? ¿si no, por qué no? Y por último: ¿qué opciones hay?

- Las Conclusiones son, como todo documento negociado, una colcha de opiniones diversas y hasta contradictorias. Tienen una espina dorsal, que son las grandes líneas que el Consejo ha desarrollado en sus anteriores pronunciamientos. Pero también hay cambios y algunas novedades. ¿Las suficientes para hablar de un "aval político"? Para evaluar los avances, hay que ponerle el oído a los pequeños cambios que el Consejo introduce en el lenguaje. Y a los que no introduce.
- Conviene primero recordar el complejo proceso de decisión del que salen las Conclusiones. La Presidencia del Consejo de la UE -en este caso el Reino Unido- redacta un primer borrador, luego de un largo proceso de consultas que tiene como centro las recomendaciones hechas por los embajadores en Bogotá. El texto es discutido en el COLAT (Comité de la UE para América Latina y el Caribe), donde se reúnen en Bruselas los "expertos nacionales". El "draft" viaja entonces de nuevo a Bogotá, donde los embajadores hacen anotaciones a cada uno de los párrafos. Estas anotaciones son validadas por los responsables de América Latina en cada una de las cancillerías. Paralelamente, la Comisión Europea en Bruselas y Bogotá hace anotaciones al proceso.
- Cuando después de todas esas vueltas el Consejo de Ministros finalmente le da luz verde a las Conclusiones, es por que se ha llegado a un acuerdo aceptable para los países miembros, en especial para los que tienen más peso e interés en Colombia. Lo que no quiere decir por supuesto que todos estén de acuerdo con todo. Pero que al menos metieron su cucharada y quedaron satisfechos. Por ejemplo, es notorio el cambio en las referencias al acuerdo humanitario. Mientras que las Conclusiones de diciembre de 2004 se enredan en una serie de adverbios y condicionales cautos ("*The Council reiterated its demand that the illegal armed groups that still detain hostages release them immediately and unconditionally. Such an act could possibly be part of a humanitarian agreement which would hopefully contribute to the involvement of all parties in the peace process*"), las nuevas Conclusiones abandonan la prudencia y dan una orden: "*El Consejo ha subrayado que hay que alcanzar un acuerdo humanitario*" ("*The Council underlined the necessity of a humanitarian agreement*", en la versión original). Los cambios que exige el uno les permiten a los otros meter los propios.

- El Parlamento Europeo por su parte no incide directamente en el proceso de decisión, pero eso no evita que sea objeto de un sistemático esfuerzo de lobby. Al parecer, todos los europarlamentarios recibieron una carta firmada por más de 150 ONG de todo tipo pidiendo que no se diera apoyo a la ley de Justicia y Paz. Un capítulo más de una campaña que acompañó toda la discusión.
- Por ejemplo, cuando el Presidente Uribe estuvo en España en julio, Amnistía Internacional -según su propio comunicado- envió 25.000 correos electrónicos exigiendo que el gobierno de Zapatero no apoye la ley. (Según el mismo comunicado, la Secretaria de Estado de Cooperación afirmó que "*España ni apoya ni financia la desmovilización*"⁶.) Lo mismo hicieron otras organizaciones, que dirigieron cartas al COLAT antes de las dos sesiones claves -6 de septiembre y luego 3 de octubre- pidiendo que la UE y los países miembros "*no aprueben (sic) la nueva ley y el proceso global de desmovilización y de paz*" y "*no apoyen financiera- o políticamente ninguna actividad relacionada con el proceso*"⁷.
- Es en ese juego de intereses nacionales y en ese ambiente enrarecido de Bruselas que el Consejo negocia sus conclusiones. ¿Qué salió? Los primeros párrafos de las Conclusiones (1,2 y 3) establecen el marco dentro del que la UE desarrolla su política hacia Colombia: la solución negociada como piedra angular de la política europea⁸; el llamamiento "*a todas las partes en el conflicto para que respeten los derechos humanos y el derecho humanitario internacional*"; y las expresiones de apoyo a la oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Hasta ahí todo es bien conocido. ¿Qué más?
- Los siguientes párrafos contienen algunas sorpresas. El párrafo 5 en particular enumera toda una serie de críticas a la ley de Justicia y Paz que la UE no había expresado de esa manera en un comunicado formal. Son los problemas conocidos que han despertado tanto debate y que la FIP ha advertido en este boletín: la brevedad del tiempo de las investigaciones (ver Boletín 12); la dudosa caracterización del delito político (ver Boletín 13); la falta de garantías para las víctimas (ver Boletín 30), etc. Independientemente de qué tan pertinentes sean esas preocupaciones -y lo son-, la pregunta es: ¿le corresponde a otro gobierno o instancia intergubernamental sin jurisdicción sobre Colombia hacer ese ejercicio de fiscalización?
- Depende. Si con una mano se hacen unas

propuestas concretas de cooperación y con la otra se señalan los problemas que, entre otras cosas, dificultan la implementación de esas propuestas, parece razonable expresar sus preocupaciones. Pero si lo único que hay es fiscalización, la UE corre el riesgo de convertirse en otra ONG, que no es su papel. Mucho depende entonces del balance entre críticas y propuestas.

- Las Conclusiones dan un paso en la dirección de dar un apoyo político al gobierno, al llamar la ley de Justicia y Paz "*una avance considerable*" (par. 4). Pero ese aparente "aval" es matizado, no sólo por las críticas del párrafo 5, sino ante todo por la actitud que refleja el párrafo 6: "*el Consejo estima que si la Ley se aplicara de forma efectiva y transparente constituiría una aportación positiva a la búsqueda de la paz en Colombia*". Es decir, todo depende de la implementación. El aval político se mantiene "en primera".
- ¿Qué propone la UE como contribución a la implementación? No mucho. Por una parte, colaboración con las instancias que eventualmente supervisen "*la aplicación del procedimiento judicial instaurado por la Ley*" (par. 6), más no con la Misión MAPP/ OEA. Al parecer Bruselas decidió no entregar fondos a la OEA, aunque el hecho de que "celebra" (par. 6) la participación de la Misión parece dejar la puerta abierta a que lo hagan Estados miembros.
- La UE ha sido reacia a apoyar la MAPP/OEA, con el argumento de que si no lo hacen Estados de la OEA, ¿por qué lo van a hacer ellos? Es lamentable que los países del continente no hayan dado un apoyo más firme a la MAPP/OEA. Pero el argumento de la UE es menos bueno de lo que suena. Como se ha señalado en estas páginas (ver Boletín 28, "Verificación de qué?"), la verificación es la herramienta más importante de que se dispone para asegurar una verdadera desmovilización paramilitar -la principal preocupación de la UE: par. 5- y la que más presencia internacional requiere. Y el hecho es que la única instancia internacional dispuesta a acometer esa tarea es la OEA. Las Naciones Unidas ni tienen la voluntad política, ni tienen la capacidad, en momentos en que toda la dirección política en Nueva York que sigue el tema colombiano pasa por una etapa de transición. Además, el apoyo financiero abre posibilidades de negociación para fortalecer el mandato de la Misión.
- En concreto, las Conclusiones mencionan un apoyo a "*a los colectivos afectados por el conflicto interno, agrupaciones de víctimas, actividades de reconciliación local y inserción*

y desmovilización de los niños soldados" (par. 7). El borrador de las Conclusiones incluía apoyo a comunidades que recibieran desmovilizados ("*communities affected by the internal conflict, including those receiving demobilised combatants*"), pero la propuesta fue rechazada por algunos países. El conjunto de propuestas podría significar un apoyo interesante al proceso, en particular a las víctimas que tanto lo necesitan (ver Boletín 30), pero está lejos de constituir la participación "efectiva y orientada a resultados" que prometían las Conclusiones de diciembre de 2004. ¿Qué pasó?

- Hay al menos tres explicaciones. La primera vale también para muchos otros que han querido dar su apoyo. El proceso, por la manera como ha sido conducido y por los problemas asociados a la ley, tiene un déficit de legitimidad que sólo puede ser subsanado en la medida en que la implementación tenga éxito. Quien lo apoye enfrentará las críticas de estar "legitimando" una ley injusta y sólo podrá demostrar lo contrario si la implementación misma demuestra lo contrario. Una apuesta alta. Además, los problemas de la ley aseguran que no pasará por la Corte Constitucional sin modificaciones importantes (ver Boletín 18). No es imposible que se caiga entera. De manera que ni siquiera se sabe con certeza si habrá un marco jurídico que apoyar.
- Por otra parte, la UE ha mantenido desde el comienzo distancia con el proceso. Si bien la Presidencia de la UE celebró el inicio del proceso de desmovilización, declinó la invitación a ser testigo en Ralito en julio de 2004⁹. Y esa distancia no parece haberse acertado. En particular, la lastimosa gestión diplomática del gobierno en febrero de 2005, cuando citó a Cartagena a los miembros del G-24 para presentar el proyecto de ley, mientras que congresistas amigos preparaban uno alternativo que presentaron una semana más tarde, le dejó el sabor a muchos -no sin razón- que les habían tomado del pelo. Episodios como este no han facilitado el apoyo europeo.
- Por último, quien quiera apoyar necesita saber qué puede apoyar. Pero el gobierno no ha presentado una política de reinserción para las desmovilizaciones colectivas que le permita saber a la cooperación internacional en qué puntos puede "engranar". Las quejas al respecto de los funcionarios técnicos europeos son frecuentes. Y si como informó *Semana*¹⁰ son los paramilitares quienes tienen las riendas de los proyectos productivos de reinserción colectiva, es aun menos probable que otros quieran apoyar esa política.

- Los obstáculos anteriores dificultan evidentemente la cooperación, pero no son un argumento para mantenerse al margen. Por una razón: una cosa es la *ley* y otra los *procesos* que se están dando en las regiones. Hasta ahora la discusión en Bruselas -como en Bogotá- se ha limitado al nivel "macro" de la ley y ha olvidado el nivel "micro" de lo que está ocurriendo sobre el terreno. Las desmovilizaciones están desencadenando unos procesos de transformación en las regiones que necesitan un acompañamiento inmediato. Los gobiernos no se pueden dar el lujo moral de las ONG de decir: "la ley es mala, entonces no hagamos nada". Eso sería condenar a las poblaciones de esos lugares al peor de los mundos. Con un poco de imaginación, hay mil cosas que se pueden hacer a nivel local sin estar "legitimando" la ley (ver Boletín 25).
- Por eso es lamentable que la UE haya descartado -como lo proponía el borrador de las conclusiones- trabajar con comunidades que reciban desmovilizados. La suerte de esos desmovilizados y el éxito de su integración a las comunidades determinará la suerte de esas regiones: si se cierra el ciclo de violencia o se transforma en otra cosa. Además, es ingenuo pensar que se puede apoyar proyectos a gran escala como los laboratorios de paz e ignorar las desmovilizaciones que ocurren a su lado. Las desmovilizaciones descontroladas pondrán en riesgo esos proyectos.
- Por otra parte, apoyar proyectos con comunidades no significa apoyar los proyectos de los paramilitares. La UE ha gozado de un grado de autonomía inusual a la hora de decidir en qué emplea sus recursos de cooperación en Colombia. ¿Cuál es el miedo? Con suerte, los proyectos de reinserción de menores que proponen las Conclusiones abrirán la puerta a iniciativas de mayor envergadura.
- Es evidente que las regiones de Colombia atraviesan un proceso de transición que determinará si se integran plenamente al orden constitucional o quedan a merced de los poderes locales. La experiencia europea en ese esfuerzo de construcción de "espacios democráticos" es de la mayor relevancia: la experiencia de la UE en Europa Oriental, por ejemplo, o la experiencia de países como Italia. La cooperación europea con Colombia ha sido generosa y en algunos ámbitos, como el humanitario, fundamental¹¹. Pero ha sido tímida a la hora de abordar las tareas más delicadas de transformación del conflicto y de reconstrucción estatal. Si la UE pretende convertirse en un instrumento eficaz de política exterior en países como Colombia, y no en otro

tribunal internacional, tendrá que arremangarse las mangas y meterle la mano a los problemas más duros, como la desmovilización. O dejar al menos que los países miembros que estén dispuestos lo hagan.

* Notas

¹ Conclusiones del Consejo sobre Colombia. Consejo de la Unión Europea. Sesión n. 2678 del Consejo Asuntos Generales, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005.

² AI pide UE no dé "apoyo político o financiero" a Justicia y Paz. EFE (04-10-05)

³ Gobierno colombiano celebra apoyo de UE a Ley de Justicia y Paz. AFP (03-10-05)

⁴ Comisaria UE anuncia apoyo prudente al proceso de paz. El Colombiano. Edición electrónica (05-10-05).

⁵ El Constitucional dicta que se puedan juzgar casos de genocidio aunque no haya víctimas españolas. El Mundo de España. Edición electrónica (05-10-05)

⁶ "El Gobierno español ignora las consecuencias de su política exterior de derechos humanos" (versión electrónica; Amnistía Internacional, 20 de julio de 2005)

⁷ "we urge you to ensure that the European Union and its members states: - will not approve the new law and the overall demobilisation and peace process as currently carried out by the Colombian administration; - will not financially or politically support any related activities within this process.»

⁸ Afirmación que se repite en todos los pronunciamientos de la UE. Por ejemplo, en el discurso de la Comisionada de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner en un discurso pronunciado el 12 de diciembre de 2004 en Bruselas: "The search for a negotiated solution is the cornerstone of our strategy vis-à-vis Colombia".

⁹ "L'Union européenne se félicite des efforts déployés par le gouvernement colombien pour aboutir au désarmement et à la démobilisation des groupes paramilitaires et suivra avec beaucoup d'intérêt les négociations menées avec les Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)..." "Déclaration de la présidence de la Union européenne à l'occasion du lancement officiel des discussions entre le gouvernement de la Colombie et les groupes paramilitaires des AUC" ; Bruselas, 30 de junio de 2004

¹⁰ "La Paradoja de Urabá" ; *Semana*, 12 a 19 de septiembre de 2005

¹¹ ECHO -el departamento de ayuda humanitaria de la Comisión Europea-, por ejemplo, anunció en el mes de marzo el desembolso de 13 millones de euros para desplazados.

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8^a-49 Torre B of. 619, Bogotá-Colombia.

Teléfono: 6446572

Fax: 618 0173

Email: fip@ideaspaz.org