

NURIA DEL VISO

Colombia: ¿reconciliación con impunidad?

El Gobierno de Álvaro Uribe celebró, en febrero en Cartagena, la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, a la que asistieron representantes de 34 países y organismos internacionales. Concebida inicialmente como una mesa de donantes, la reunión no se orientó a evaluar la agenda de cooperación con Colombia, según los compromisos adquiridos en la Reunión de Londres en julio de 2003, ni a obtener financiación. Por el contrario, se convirtió en un “firme respaldo” al Gobierno de Uribe y a su política de seguridad democrática como respuesta al conflicto armado.

En la reunión de Cartagena, la comunidad internacional se mostró más flexible con los planteamientos del presidente Uribe que en la reunión de Londres de 2003. Sin embargo, fue firme en cuanto a las condiciones para prestar su apoyo al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, tema central de la agenda. Finalizado el evento internacional, el Gobierno inició los trámites en el Congreso del marco legal que regule la desmovilización. La ley ya presenta modificaciones respecto a la presentada a la comunidad internacional días antes y es posible que se introduzcan nuevas cláusulas que alejen el proyecto de los estándares internacionales. De nuevo, vuelve a aparecer en primer término el riesgo de que se implante la impunidad.

En el encuentro de Londres la comunidad internacional se comprometió a apoyar a Colombia con diálogo político y respaldo financiero, e instó al Ejecutivo de Uribe a impulsar una solución negociada al conflicto armado. Por su parte, Colombia adquirió el compromiso de implementar las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estos compromisos, gestionados por el vicepresidente, Francisco Santos, no gustaron al presidente Uribe, que ha buscado desembarazarse de sus implicaciones. Casi dos años después, la Declaración de Cartagena refleja sustanciales diferencias en los términos del discurso y en los compromisos que se evalúan.

Nuria del Viso es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y coordinadora del proyecto *Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil* impulsado por el CIP

La lucha contra el terrorismo lanzada por el Gobierno de EEUU ha tenido un impacto significativo en la interpretación de la situación colombiana. Después de la victoria de George Bush, y salvados los escollos para la reelección presidencial en el Congreso colombiano, Álvaro Uribe ha endurecido sus posiciones en el exterior. El Gobierno de Colombia niega la existencia de un conflicto armado, alegando que se trata llanamente de terrorismo, sobre la base de la existencia de una democracia legítima en Colombia. Por tanto, no busca como salida una negociación política, sino un cese de hostilidades unilateral. El único objetivo posible de una negociación es la desmovilización de los grupos insurgentes. En este contexto encaja la suspensión de la figura del Asesor Especial del Secretario General de Naciones Unidas, cuyas principales actividades se centraron en establecer contactos con los grupos insurgentes, y en especial con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El giro argumental del Ejecutivo de Uribe supone suprimir toda obligación relacionada con el respeto al Derecho Internacional Humanitario, puesto que según su interpretación, no existe un conflicto armado interno. Sin embargo, según el Protocolo II de Ginebra, es innegable la existencia de un conflicto armado en Colombia —evidente en cuestiones como la existencia de grupos armados organizados bajo un mando responsable, operaciones militares sostenidas y control de porciones del territorio—, aunque en él se inserten ataques terroristas.

La existencia de una crisis humanitaria —muy ligada al conflicto armado— incomoda al Ejecutivo de Colombia, que prefiere la denominación de “situación humanitaria”, más acorde con la imagen que se muestra de eficacia, de Gobierno que cosecha éxitos. Por otro lado, el Gobierno insta a la comunidad internacional a establecer un concepto más amplio de la ayuda humanitaria en el que quepa el apoyo a la desmovilización de los grupos paramilitares.

Como tercer pilar de este cambio conceptual, el Gobierno de Uribe sostiene que las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aceptadas en Londres, son entendidas como sugerencias y no como obligaciones.

Buena parte de la comunidad internacional, especialmente Europa, no comparte este enfoque porque supone contradecir los compromisos de la Declaración de Londres. Sin embargo, en Cartagena se reconoció políticamente al Gobierno colombiano apoyándolo “de manera decidida y concreta”, según consta en la declaración final. En la base de la tolerancia europea podría estar la reactivación de la relación transatlántica y su deseo de acercamiento a EEUU, representando Colombia un ámbito más de colaboración.

La Declaración de Cartagena es un equilibrio de consensos y presiones que refleja las contradicciones entre enfoques contrapuestos sobre los problemas de Colombia. El punto central, la existencia de un conflicto armado o no, queda nombrado tangencialmente cuando reclama “una solución pacífica y negociada a la situación de violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales”. Aunque la declaración insta al Gobierno colombiano a avanzar en la ejecución de las recomendaciones de la ONU, se detecta una flexibilización de las exigencias de la comunidad internacional en materia de derechos humanos.

El tema que centró la atención de la comunidad internacional fue el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. Un punto en que se ha mantenido firme es en la exigencia al Gobierno de la aprobación de un marco legal que respete los derechos de las víctimas de verdad, justicia y reparación y el rechazo a la impunidad.

El Gobierno de Álvaro Uribe acudió a Cartagena con lo que en su Gabinete denominan “hechos de paz”: la desmovilización de unos 3.000 paramilitares encuadrados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como prueba de su compromiso con la paz en Colombia. El objetivo de desmovilizar unos 15.000 combatientes antes de diciembre de 2005 se ha presentado como un avance incuestionable. En Cartagena el presidente se comprometió a tener listo un marco legal antes de julio de 2005.

El Ejecutivo ha presentado ya dos propuestas de ley para regular la desmovilización de combatientes, que no lograron ser aprobadas en el Congreso. Más recientemente, negoció una iniciativa con los parlamentarios impulsores de otra propuesta —liderada por el senador Rafael Pardo—, que contaba con el respaldo de la sociedad civil y de la comunidad internacional, pero que finalmente no fue consensuada. Después de presentar su propuesta de Ley de Verdad Justicia y Reparación a la comunidad internacional y obtener su aprobación, el borrador fue nuevamente modificado y presentado en el Congreso por el Ministro de Interior y Justicia, Sabas Pretelt como Ley de Justicia y Paz. Sorpresivamente, el proyecto ha generado duras críticas por parte de destacados integrantes del Gobierno, el Vicepresidente y el Alto Comisionado para la Paz —que ha impulsado la presentación de otra propuesta en el Congreso, que aboga por condiciones más laxas—. Las declaraciones de los altos funcionarios reviven el riesgo de que se implante la impunidad como modelo. Defienden la reconciliación frente a la reparación, la paz por encima de la justicia y el perdón frente al esclarecimiento de la verdad. La confesión podría convertirse en mera retórica sin conllevar penas.

La división dentro del Gobierno se saldó con un comunicado respaldando la propuesta de Justicia y Paz como único proyecto gubernamental. Sin embargo, se hacen importantes concesiones a los críticos al admitir incorporar “una mayor extensión en el tratamiento sobre reconciliación”,¹ lo que supone incorporar mayores dosis de perdón, frente a verdad, justicia y reparación. De nuevo, vuelve a plantearse utilizar la legislación existente, la ley 782, a la que se añadirían otras leyes y estatutos en temas específicos.

Consideraciones sobre la desmovilización

A finales de 2002 se inició un proceso de acercamiento con los grupos paramilitares que supone grandes retos para el país. El primero es asegurar que se desarrolle dentro de un marco legal acorde con los requisitos mínimos internacionales y de acuerdo a los tratados suscritos por Colombia. En segundo lugar, cómo llevar a cabo la desmovilización, desarme y reinserción, con garantías de no reincidencia en ausencia de un plan realista y de financiación adecuada. Finalmente, queda depurar

*A finales de
2002 se inició
un proceso de
acercamiento
con los
grupos
paramilitares
que supone
grandes retos
para el país*

¹ *El Espectador*, 18 de febrero de 2005.

las responsabilidades intelectuales más allá de los combatientes, que alcanzan al propio Estado, y desarticular la estructura de control del paramilitarismo. Todas estas tareas implican esfuerzos extraordinarios para un Estado y un sistema judicial con graves carencias. La marcha del proceso plantea serias dudas respecto a los resultados, y se teme que puedan convertirse en un nuevo elemento de violencia.

El actual proceso de diálogo se inscribe en un contexto complejo en el que interactúan diversos actores armados y donde se superponen crisis de distinta naturaleza: conflicto armado, crisis humanitaria y alto desplazamiento interno, grave situación de los derechos humanos, debilidad institucional y del sistema judicial, falta de solidez del Estado de derecho y refundación de las propias bases del Estado a través de la política de seguridad democrática, que recorta las garantías previstas en la Constitución de 1991.

Naciones Unidas y organizaciones de derechos humanos han mostrado su preocupación por las reiteradas violaciones del cese de hostilidades de los grupos de autodefensa. Los diferentes grupos dentro de las AUC son responsables de graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. La ausencia hasta ahora de un marco legal no ha impedido desmovilizar a varios miles de combatientes. Además, existen fuertes lazos de los paramilitares con el narcotráfico y la justicia de EEUU ha reclamado en extradición a algunos de los jefes paramilitares que negocian con el Gobierno.

La desmovilización paramilitar tiene implicaciones importantes para la comunidad internacional. En primer lugar, la solución que se adopte contribuirá a sentar las bases de una paz duradera o, si se implanta la impunidad, dificultará la reconciliación, incrementará la violencia y el conflicto interno y socavará el Estado de derecho. El marco jurídico que se apruebe servirá de referencia para la desmovilización de otros actores armados en futuros procesos. Por ello, tiene especial importancia construir un marco legal adecuado.

Los delitos que se imputan a los paramilitares —violaciones graves de derechos humanos y narcotráfico— tienen una trascendencia más allá de las fronteras de Colombia. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de hacer respetar los estándares legales internacionales y los tratados suscritos por los Estados. En la última década se ha avanzado significativamente en la construcción de una justicia global.² Es importante que se den pasos para afirmar el multilateralismo y la legalidad internacional. La desmovilización de los paramilitares en Colombia puede ser una buena oportunidad para afirmar estos valores.

Principales carencias del proceso

La desmovilización de los grupos paramilitares ha registrado importantes carencias, que han contribuido a una mayor cautela de la comunidad internacional. Entre ellas figura:

² El caso de Pinochet, iniciado por el juez Garzón, y la puesta en marcha de la Corte Penal Internacional muestran importantes progresos en la persecución de delitos atroces cometidos en otro país. Perú y Argentina, que aprobaron leyes de perdón y olvido, están derogando actualmente esas legislaciones. Chile revisa los procesos.

- Violación del cese de hostilidades declarado por los paramilitares, condición exigida por el Gobierno para negociar. La Comisión Colombiana de Juristas ha documentado 1900 muertes o desapariciones hasta septiembre de 2004. Es preocupante que no se haya iniciado una investigación oficial de estos casos o haya existido una respuesta del Gobierno acorde en la mesa de negociación.
- Ausencia de un marco legal para las desmovilizaciones que se ajuste a las normas jurídicas internacionales con las que está comprometido el país. Las propuestas de ley presentadas por el Gobierno hasta ahora suponían dar impunidad a responsables de graves violaciones a los derechos humanos, no contemplaban los derechos de las víctimas, ni la devolución de las tierras y bienes apropiados ilegalmente por los paramilitares, ni el esclarecimiento de los hechos y responsabilidades.
- Impunidad de hecho. Se han realizado desmovilizaciones en ausencia de un marco legal específico y con una mínima investigación judicial antes de la reinserción en la sociedad, que no ha permitido identificar a posibles responsables de crímenes atroces. Tampoco se han puesto en marcha medidas para impedir que los excombatientes reingresen en el conflicto armado y la violencia. El caso de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de Medellín, cuyos integrantes siguen hostigando a la población, muestra el fracaso de este modelo.
- Ausencia de tratamiento de las implicaciones con el narcotráfico. Las negociaciones han eludido las fuertes implicaciones de los jefes paramilitares con el narcotráfico y la presencia de *capos* de la droga como interlocutores del Gobierno.
- Falta de voluntad para desmontar el paramilitarismo y las conexiones con el Ejército. Los lazos entre paramilitares y Fuerzas Armadas colombianas plantean la responsabilidad —como mínimo subsidiaria— del Estado en la creación y actuaciones de estos grupos.

El papel de la comunidad internacional en la desmovilización de las AUC

Hasta ahora la comunidad internacional en su conjunto se ha mostrado escéptica y cautelosa a la hora de dar su respaldo político y financiero a un proceso caracterizado por la falta de transparencia sobre los términos que se negocian, y que podría desembocar en impunidad. En el primer semestre de 2004, la Organización de Estados Americanos (OEA) es la única que apoyó en un primer momento el proceso mediante un acuerdo con el Gobierno de Colombia para desarrollar una misión de verificación.

En el contexto de Colombia, la desmovilización de las AUC puede servir como punto de partida para impulsar un plan global de paz que incluya a los otros actores armados ilegales. La comunidad internacional tiene mucho que aportar en este sentido, tanto financieramente como a través de su acompañamiento y experiencia.

La desmovilización implica cuantiosos recursos cuya financiación actualmente no está asegurada. El Gobierno colombiano ha pedido a la comunidad internacio-

nal 5.700 dólares en asistencia por cada miembro que abandone las armas,³ lo que supondría más de 100 millones de dólares. Será también necesario apoyo financiero y técnico para fortalecer los tribunales que deberán juzgar a los desmovilizados acusados de crímenes atroces y la creación de tribunales o comisiones especializadas. Igualmente, la desarticulación del paramilitarismo, dadas las dimensiones que ha alcanzado, requiere apoyo internacional.

El Gobierno de Álvaro Uribe ha aumentado en los últimos meses la presión sobre la comunidad internacional reclamando su apoyo. La política de hechos consumados impulsada por el presidente Uribe empuja a la comunidad internacional a la encrucijada de apoyar un proceso que plantea muchas dudas, esperando poder influir sobre él, o bien quedar al margen de unos hechos con alta trascendencia para la paz en Colombia.

En los últimos meses ha habido un apoyo progresivo de destacados actores internacionales, aunque existe el consenso en torno al rechazo de una solución que implique impunidad. Sin embargo, se aprecian las tensiones internas en el interior de cada actor y la dificultad de elaborar una posición común. El Ejecutivo de EEUU ha expresado, a través de su nueva Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, la necesidad de apoyar más este proceso. En contraste, el Congreso defiende la existencia de un estricto marco legal antes de comprometer ninguna ayuda. Tensiones similares se aprecian en la Unión Europea: si bien las instituciones comunitarias sostienen una estrategia de apoyo gradual condicionada al cese de hostilidades, a los avances del Gobierno colombiano en materia legal y a la presentación de un plan detallado de desmovilización, desarme y reinserción, varios Estados miembros —Suecia, Holanda y Alemania— han apoyado, aunque tímidamente la misión de verificación de la OEA.

Iniciado el diálogo con las AUC, la ONU declinó el ofrecimiento de Uribe de verificar el cese de hostilidades, papel que aceptó la OEA. Naciones Unidas ha defendido en todo momento que el proceso debe cumplir con la legalidad internacional y basarse en el respeto absoluto de las leyes internacionales sobre los derechos humanos y el respeto a los derechos de las víctimas. Coincidiendo con el inicio de las conversaciones del Gobierno y paramilitares en julio de 2004, el Secretario General de la ONU reconoció en un comunicado el papel de la OEA y urgió a la aplicación del cese de hostilidades completo y a la concentración de los combatientes. Annan recordó que el objetivo último de las conversaciones es el fin del paramilitarismo en Colombia, sin permitir amnistías generales o impunidad de facto y respetando los derechos de las víctimas.⁴

Por su parte, la OEA fue el primer actor internacional que respondió al llamamiento de Uribe de apoyar el proceso. Su decisión ha sido muy cuestionada porque suponía legitimar un proceso carente de marco legal y con graves carencias. La actuación de la misión no ha hecho más que aumentar las dudas respecto al verdadero papel de la OEA. Aunque los paramilitares han cometido serias infracciones a los compromisos de cese de hostilidades, la misión no ha adoptado un

³ *El Tiempo*, 29 de junio de 2004.

⁴ Kofi Annan, *Secretary-General's statement on Colombia*. Naciones Unidas 1 de julio, 2004. En www.un.org/apps/sg/printsgstats.asp?nid=1007

papel de denuncia, como cabría esperar de su capacidad de verificación. Tampoco ha mantenido una posición independiente e imparcial de las partes negociadoras, y se ha plegado a las posturas del Gobierno.

El año 2005 es crucial en el proceso de negociación con las AUC. Debe definirse la ley que regulará la desmovilización, que el Gobierno ha prometido para junio. El Gabinete de Uribe se enfrenta al reto de lograr conciliar el progreso de las negociaciones y la aprobación de un marco legal con condiciones más estrictas para los responsables de delitos atroces. Respecto a los otros grupos insurgentes, durante este año pueden producirse importantes acontecimientos con el ELN, mientras que las FARC pueden reactivar su estrategia de ataque. Por su parte, la comunidad internacional deberá solventar sus contradicciones internas respecto al proceso y definir más claramente su postura.

Hacia un proceso de paz

La desmovilización de uno de los actores armados ilegales del conflicto interno colombiano representa un avance positivo para la pacificación del país, dado que este actor es responsable de buena parte de los abusos contra los derechos humanos. Sin embargo, una paz a cualquier precio no será sostenible, como muestra la experiencia en otros procesos. Si se pretende impulsar una paz duradera, ésta no puede asentarse en la impunidad, el perdón y el olvido sin esclarecimiento ni responsabilidades. La amnesia no es una base sólida para la reconciliación.

El caso de Colombia servirá de modelo a otros países con problemáticas similares. Resolver el proceso sin hacer justicia sentaría un precedente negativo en la jurisprudencia internacional, justamente cuando se suman esfuerzos para avanzar hacia una legalidad global.

Más allá de la asistencia a las negociaciones con los actores armados y los procesos de desmovilización, la comunidad internacional tiene un papel fundamental en impulsar un proceso de paz en el país, aun antes del fin de las hostilidades, a través de la asistencia a las víctimas del conflicto armado, la lucha contra la pobreza y el narcotráfico, el fortalecimiento institucional y el afianzamiento del Estado de derecho. Deben abordarse las causas profundas del conflicto colombiano, atendiendo a un proceso amplio de reformas políticas, institucionales, económicas y sociales. En este sentido, resulta muy positivo que las conclusiones del Consejo de la UE de diciembre de 2004 mencionen expresamente su voluntad de asistir en la búsqueda de una solución duradera y pacífica del conflicto en Colombia en el marco de una estrategia global de paz que comprenda a todos los actores armados ilegales.