

MABEL GONZÁLEZ BUSTELO

Las encrucijadas de Colombia

El presidente de Colombia, Álvaro Uribe, ha dado a principios de septiembre varios pasos que parecen encaminados a recabar un mayor apoyo de la comunidad internacional a su política de “seguridad democrática” y algunos aspectos controvertidos de su labor de gobierno, como la desmovilización de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esto también podría mejorar sus posibilidades de cara a una eventual reelección. Tanto este proceso como la ley de Justicia y Paz aprobada el pasado julio, que le sirve de marco, han generado dudas y críticas de numerosos sectores. Ahora Uribe parece decidido a mostrar que no se trata de un trato de favor hacia los paramilitares sino de una política coherente, consistente en aceptar la desmovilización de todos aquellos que quieran dejar las armas y aplicar la fuerza contra quienes siguen operando al margen de la ley. En este marco podrían explicarse los acercamientos y ofertas hacia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, sobre todo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las dudas, sin embargo, no acaban de despejarse y el futuro de la paz en Colombia sigue siendo incierto.

Mabel González Bustelo es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y coordinadora del Anuario.

La desmovilización de las AUC ha generado una fuerte polémica tanto en Colombia como en la escena internacional. Algunas de las principales críticas que ha recibido subrayan que es un proceso unilateral, que ha habido una total falta de transparencia sobre las condiciones de la negociación y que no existen canales de participación para la sociedad civil y las asociaciones de víctimas, que reclaman hacer oír su voz en el proceso. Otro fuerte temor es que consagre la impunidad para individuos y grupos responsables de graves violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), conocidos además por sus estrechos vínculos con el narcotráfico. El proceso, tal y como está diseñado, no les obliga a devolver las propiedades adquiridas ilegalmente, como las tierras, por lo que supone una consolidación del paramilitarismo en las zonas rurales y el avance de la contrarreforma agraria que se ha producido en los últimos años ligada a los cultivos ilícitos y los desplazamientos forzados de población. En realidad,

todo ello puede significar un paso decisivo en su transformación hacia un proyecto político.¹

Desde que comenzó el proceso en el año 2002 han sido desmovilizados unos 8.000 combatientes y se espera llegar a la cifra de 15.000, que se reinsertarían a la vida civil. Sin embargo, hay dudas sobre la voluntad real de dejar las armas porque el cese del fuego no se ha cumplido. Amnistía Internacional ha denunciado que, desde que se declaró, las AUC son responsables de 2.300 muertes o desapariciones forzadas. También han expresado sus críticas la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otras organizaciones colombianas e internacionales.²

Un aspecto que no está asegurado es la financiación necesaria para la desmovilización y la reinsertación. Uribe ha pedido apoyo a la comunidad internacional pero debido a todos los factores anteriores la respuesta no ha sido demasiado favorable. Incluso en Estados Unidos, miembros del Congreso y el Senado han señalado que son necesarias mayores garantías para evitar el triunfo de la impunidad. El hecho de que parte de los desmovilizados estén reclamados en extradición por este país, por tráfico de drogas, también pone en cuestión la coherencia de sus políticas antidrogas en Colombia y otros lugares. Desde Europa, Holanda, Suecia y Alemania han apoyado la Misión de Verificación de la Organización de Estados Americanos (OEA) pero la Unión en su conjunto ha expresado sus reservas. Ha abierto, sin embargo, la puerta a una mayor implicación política y financiera si se cumplen condiciones como un marco legal amplio, un cese efectivo de hostilidades y una estrategia eficaz de desmovilización, desarme y reinsertación. La elaboración de una política exterior común sigue mostrando, en el caso de Colombia, sus deficiencias.

El marco legal para el proceso —que, según Uribe, no se aplicará sólo a los paramilitares sino a cualquier grupo que quiera dejar las armas—, se aprobó finalmente el 22 de junio en el Congreso colombiano. Se trata de la ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005), “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consolidación de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.³ Este marco jurídico establece que los desmovilizables no están obligados a confesar sus delitos ni pedir perdón a sus víctimas, ni tampoco a devolver los bienes incautados ilegalmente. Las penas

¹ Nuria del Viso, “Desmovilización paramilitar en Colombia: la comunidad internacional en la encrucijada”, Documento de trabajo N° 2, CIP-FUHEM, enero de 2005. Hernando Valencia Villa, *La ley de Justicia y Paz para la desmovilización de los paramilitares en Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, CIP-FUHEM, septiembre de 2005.

² Amnistía Internacional, “Preocupaciones de AI ante la visita de Uribe a España”, 8 de julio de 2005, en www.es.amnesty.org; también *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 28 de febrero de 2005, en www.hchr.org.co

³ *Gaceta del Congreso*, No. 390, Bogotá, 21 de junio de 2005; y *Diario Oficial*, No. 45.980, Bogotá, 25 de julio de 2005.

máximas de cárcel serán de ocho años, a los que se pueden restar dieciocho meses en función del tiempo que deban permanecer a la espera de juicio. Se trata, por tanto, de algo similar a una amnistía general encubierta, que no respetaría el marco de la Constitución de 1991 ni los numerosos tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos suscritos por el estado colombiano. La ley no garantiza el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación por los daños sufridos, y ha sido recurrida ante la Corte Constitucional, que debería pronunciarse antes de final de año.

Nuevas iniciativas, viejos problemas

El gobierno de Colombia ha anunciado a principios de septiembre nuevas iniciativas encaminadas, a acercar el fin del conflicto armado. Entre ellas se cuenta la liberación de Francisco Galán, comandante del ELN, para que inicie negociaciones de paz con su grupo. También se ha ofrecido a las FARC abrir un diálogo sobre el posible canje de rehenes por presos, con una fase inicial de diez días que se produciría en una zona sin acciones de la fuerza pública. En tercer lugar, se ha anunciado que la ley de Justicia y Paz será aplicada, en primer lugar, a 38 miembros de este grupo armado (lo que confirmaría anteriores afirmaciones de Uribe, en el sentido de que se trata de un marco legal amplio y no un texto *ad hoc* para a los paramilitares).⁴ Por último, Uribe ha afirmado que, si es una condición para que el diálogo con el ELN sea fructífero, él estaría dispuesto a reconocer la existencia de un conflicto armado (y no, como ha defendido hasta el momento, un mero problema de terrorismo).

Estas iniciativas han sido presentadas como prueba de la voluntad de paz del actual gobierno, decidido a dar pasos de importancia para poner fin al conflicto. Sin embargo, analistas políticos colombianos ponen en duda esa voluntad. Más bien consideran que se trata de una maniobra propagandística, que le permitirá a Uribe aumentar su popularidad (que ronda el 70%) y mejorar sus posibilidades de cara a una eventual reelección. Que pueda presentarse a un segundo mandato no está aún decidido, ya que depende del fallo de la Corte Constitucional, pero Uribe explota hábilmente su imagen de líder fuerte, decidido y capaz de resolver la situación del país. Además, esto puede contribuir a mejorar su credibilidad e imagen ante la comunidad internacional e incrementar las posibilidades de recibir apoyo político y económico para sus políticas.

Otro factor hábilmente utilizado con este fin es la cuestión de las cifras. En esta materia el gobierno pone el acento en los descensos de ciertas violaciones de los derechos humanos como los homicidios, secuestros y masacres. Sin embargo omite, tal como lo señalan los informes anuales de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH), que han aumentado las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias y las detenciones masivas sin orden judicial, y que las cifras globales de crímenes

*La ley no
garantiza el
derecho de
las víctimas a
la verdad, la
justicia y la
reparación
por los daños
sufridos*

⁴ Ver distintas notas en la edición digital del diario *El Tiempo*, en: www.tiempo.terra.com.co

siguen siendo muy altas. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre enero y septiembre de 2004 fueron desplazadas de sus hogares más de 200.000 personas.⁵ El número de desplazados internos no cesa de aumentar y configura una de las crisis humanitarias más graves del mundo, mientras las tierras que abandonan pasan a engrosar la llamada “contrarreforma agraria”.

La política de seguridad democrática del gobierno colombiano tampoco ha conseguido mejorar una situación en que el 64% de la población vive en la pobreza y un 31% en la indigencia, con un 14% de desempleo oficial y un 33% de subempleo. Según el Banco Mundial, éste es el tercer país más desigual del continente americano en cuanto a la distribución de la renta y la riqueza.⁶ Estas cuestiones, que están en la raíz del conflicto armado, no han sido abordadas por una estrategia que pone su acento en las políticas de fuerza, mientras se debilitan los derechos económicos, sociales y culturales y retrocede el estado social.

Militarización de la vida cotidiana

El debilitamiento del estado social y de derecho que significa la política de seguridad democrática también ha recibido duras críticas. Para algunos autores, se trata de una forma modernizada de la doctrina de seguridad nacional, dirigida a crear un nuevo modelo de estado.⁷ Sus premisas serían: a) no hay conflicto sino guerra antiterrorista, lo que significa la negación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del principio de distinción entre civiles y combatientes; b) un modelo de seguridad nacional en que el estado en conjunto debe volcarse para derrotar al enemigo interno y todos sus instrumentos se usan con ese objetivo; c) la sociedad civil debe unirse a este esfuerzo; y 4), dado que el marco institucional es un obstáculo, hay que debilitar los controles judiciales.

Algunas iniciativas concretas son la creación de la red de informantes y cooperantes (2,4 millones, según el Ministerio de Defensa), dedicados a labores de inteligencia, operativas, de apoyo logístico, etc.; los soldados campesinos; la reforma de la ley de armas; la concesión de funciones de policía judicial a las fuerzas militares, etc. Esto significa una militarización de la sociedad civil y un rediseño del aparato estatal que puede significar, en la práctica, desmantelar el estado social de derecho.

Uno de los aspectos clave de la estrategia de Uribe es lograr apoyo internacional para sus políticas, tanto político como económico. Una muestra de ello fue la visita que realizó a España y el Reino Unido el pasado mes de julio. Se trataba de dos países cuidadosamente elegidos: España es un país cuyas posiciones son

⁵ www.codhes.org.co

⁶ Informe de la Alta Comisionada, *Op. Cit.*

⁷ Ver la intervención de Federico Andreu y otros ponentes, en *UE-España-Colombia: propuestas para la paz y los derechos humanos*, relatoría del seminario organizado por el CIP, ICEI y el Grupo Sur, Madrid, 20 y 21 de junio de 2005 (en www.euro-colombia.org).

tenidas muy en cuenta a la hora de fijar las políticas europeas hacia América Latina, y el Reino Unido iniciaba su semestre al frente de la presidencia de la Unión. En España, recabó apoyo económico en forma de un programa financiero y compromisos adicionales de cooperación. No logró, sin embargo, y a pesar de lo que se afirmó desde algunos medios, un compromiso de apoyo del gobierno español a la ley de Justicia y Paz, parte central de su viaje.⁸ El presidente José Luis Rodríguez Zapatero sólo se comprometió a defender ante sus socios europeos la propuesta de Uribe de crear una comisión de verificación para la desmovilización de los paramilitares (algo que ya había reclamado la sociedad civil y que ha sido anunciado recientemente), además del tradicional apoyo a los esfuerzos del gobierno por lograr la paz.

La postura del gobierno español debe entenderse en un marco más amplio. Tras el empeoramiento de las relaciones con EE UU por la salida de las tropas de Irak, y después de haber impulsado un cambio de la política española y comunitaria hacia Venezuela e Irak que han generado tensiones adicionales, una postura amistosa hacia el gobierno colombiano podría ser un paso hacia la normalización de las relaciones. Colombia, en este sentido, podría no ser lo suficientemente importante como para abrir un nuevo “frente”. Además, las grandes líneas de la política exterior española hacia Colombia son bastantes constantes y se basan en la diplomacia y el apoyo al gobierno de turno, la cautela y favorecer la vía del diálogo (incluso con el gobierno de José María Aznar, las acciones de la Embajada iban en esta dirección). En general, puede considerarse que nunca ha habido una estrategia clara hacia el conflicto colombiano sino que se trata, más bien, de políticas que responden a demandas y factores coyunturales.

Dudas en la UE

En el marco de la UE, este caso pone de nuevo de manifiesto las dificultades para elaborar una política exterior y de seguridad común. La UE no ha logrado elaborar una estrategia coherente y de largo plazo para apoyar un proceso de paz en Colombia aunque, en distintas declaraciones de la Presidencia y pronunciamientos de otras instituciones, ha manifestado muchas veces que no hay alternativa a un proceso de paz. A la vez, es uno de los principales inversores y donantes de ayuda al país, pero no logra posicionarse como actor global ni ejercer su influencia, especialmente por sus propias divergencias internas. Actualmente esto se ve agravado por la parálisis del proceso de aprobación del Tratado Constitucional, las dificultades presupuestarias, la necesidad de prestar atención a sus “patios traseros” (Balcanes, Oriente Medio y Mediterráneo) y el esfuerzo que exige la atención. En este marco, América Latina y también Colombia han perdido importancia en la agenda.

Por el otro lado, la UE es consciente de la inestabilidad sociopolítica que vive la comunidad andina y del potencial de desborde que tiene el conflicto colombiano,

⁸ Antonio Sanz Trillo, *Resultados de la visita de Uribe*, 21 de julio de 2005, en www.euro-colombia.org

a la vez que trata de avanzar en un acuerdo de asociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y apoya su proceso de integración. Éste tiene dificultades, pero el apoyo parte del reconocimiento de que los intereses de la UE pueden verse seriamente dañados en un escenario de deterioro de la situación (inseguridad para sus inversiones, ineficacia de la cooperación, llegada de flujos migratorios...). En este contexto podría considerarse que la UE tiene ahora una ventaja frente a Estados Unidos en América Latina, por el ascenso de líderes menos proestadounidenses como Hugo Chávez, Luis Inácio *Lula* da Silva o Tabaré Vázquez. EE UU, además, ha centrado su atención en el continente en el terrorismo, el narcotráfico y el libre comercio, mientras la UE tiene una agenda política, de cooperación y de integración regional.

En sus últimos documentos y pronunciamientos oficiales, la Unión ha seguido manteniendo que Colombia necesita una estrategia integral de paz que aborde las raíces del conflicto, a la vez que pide el cese de hostilidades de los grupos armados ilegales y la aplicación de las recomendaciones de la ONU. También expresa su apoyo a una solución pacífica del conflicto y ha anunciado la posibilidad de una mayor implicación a través de un "compromiso gradual". Se trataría de un compromiso político y financiero, evolutivo y condicionado, en cuatro fases: proceso de desmovilización serio (con cese al fuego y marco legal), desmovilización verificable (con financiación para la reinserción), exclusión del grupo en cuestión de la lista de organizaciones terroristas y, por último, compromiso político y financiero. Los textos reflejan los acuerdos de mínimos que priman en las instituciones comunitarias con respecto a Colombia y mantienen una posición basada en la búsqueda de la paz por medios pacíficos. Sin embargo, abren la preocupante perspectiva de que se pueda apoyar procesos de desmovilización que consagran la impunidad.

La situación colombiana es compleja y contradictoria y requiere un verdadero proceso de paz que no incluya sólo negociaciones con los grupos armados ni esté condicionado a su existencia. Esa estrategia integral de paz debería abordar las profundas causas socioeconómicas, de deficiencia institucional y exclusión política que están en el origen del conflicto. La participación de la sociedad civil y de los sectores políticos democráticos es imprescindible para definirla, de forma que pueda articularse un frente unido a favor de la paz y la reforma del estado. La Unión Europea podría apoyar todo ello utilizando instrumentos como el diálogo político, la cooperación y el comercio, de los que dispone y que podría activar. El momento es muy preocupante para Colombia, ya que se consolida el poder económico y político paramilitar y la ley de Justicia y Paz concede una impunidad casi absoluta a responsables de graves crímenes. Esto sólo será el origen de más violencia. La posibilidad de que Uribe resulte reelegido y el apoyo continuo que recibe de EE UU (a pesar de las dudas sobre la desmovilización de las AUC, parece que prevalecen las cuestiones de seguridad) hacen el panorama aún más preocupante. También es más precisa, por ello, una estrategia de la UE para apoyar la paz y la democracia en Colombia. Un diálogo activo que incluya a la sociedad civil sería muy útil para ello.