

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

UNIÓN EUROPEA

LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ Y LA DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUC: ENTRE LAS DUDAS Y EL PRAGMATISMO

RESUMEN

Las relaciones UE-Colombia han estado marcadas en los últimos meses por la gestión diplomática del gobierno colombiano para la consecución de apoyo a la política de seguridad y, en particular, al proceso de desmovilización paramilitar y a la Ley de Justicia y Paz. En este sentido, la UE ha reafirmado su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia, cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, basados en el pilar fundamental de una búsqueda negociada del conflicto armado y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, la UE, haciendo gala de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la Ley de Justicia y Paz desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinserción de las AUC.

INTRODUCCIÓN

La Ley 975, denominada Ley de Justicia y Paz (LJP), fue aprobada por el Congreso en julio del año 2005, después de un debate intenso y polarizado de más de dos años. Durante todo el proceso de debate legislativo, los proyectos de ley presentados por el ejecutivo fueron objeto de fuertes críticas y profundas recomendaciones desde diversos sectores nacionales y de organizaciones internacionales, tales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (en adelante, OACNUDH), la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos (CIDH). A través de dicho instrumento jurídico se pretende establecer un marco legal para la desmovilización de miembros de grupos armados al margen de la ley, involucrados en la comisión de graves crímenes contra la población civil en el contexto del conflicto armado. Así mismo, surge como complemento jurídico de la Ley 782 de 2002, para los casos en que las conductas delictivas cometidas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, durante y con ocasión de su pertenencia al grupo, no quedasen cobijadas por dicha norma. La LJP constituye un elemento importante, en el actual proceso de negociación entre el gobierno

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



A través de la LJP se pretende establecer un marco legal para la desmovilización de miembros de grupos armados al margen de la ley, involucrados en la comisión de graves crímenes contra la población civil en el contexto del conflicto armado.

colombiano y las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante, AUC), del entramado jurídico que soporta la desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de los grupos armados ilegales, cuyos ex jefes, en su mayoría, ya se encuentran en sitios de reclusión a la espera de ser juzgados. Igualmente, de dicho marco legal hacen parte los siguientes instrumentos jurídicos: el decreto 128 de 2003, el Decreto Reglamentario 4760 de 2005 y el Decreto 3391 de 2006 que complementan a la Ley 975.

Las relaciones entre Colombia y la Unión Europea han estado marcadas, en los dos últimos años, por una intensa gestión diplomática del gobierno de Uribe para la consecución de apoyo al proceso de desmovilización paramilitar, y en especial, a la LJP. En este sentido, el Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores adoptó la Declaración N° 2678 del día 3 de octubre de 2005, en la cual expresa su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia a través de su política de cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, pero haciendo énfasis en la necesidad de búsqueda de una solución negociada del conflicto armado y en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. En el contenido detallado de la Declaración de

octubre, se puede constatar un apoyo relativo a la LJP, entendido desde el pragmatismo comunitario de apoyar la salida negociada y de aprovechar cualquier estrategia que permita avanzar en la consecución de la paz. Sin embargo, como se deduce de la misma declaración, el apoyo es moderado y está condicionado a una adecuada aplicación de la LJP por parte del gobierno colombiano. Con relación a lo anterior, a la UE le han preocupado las diversas críticas que organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pilares del multilateralismo y reconocidas

como neutrales, así como también organizaciones de la sociedad civil europea, le han hecho durante todo el proceso de discusión, adopción y aplicación a la LJP. En síntesis, los cuestionamientos se han enfocado en que la LJP no cumple con los estándares establecidos en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos (DDHH) y derecho internacional humanitario (DIH), por lo cual no garantizaría los niveles adecuados de justicia, verdad y reparación.

Luego de varios meses de expectativas, la Corte Constitucional declaró exequible la LJP a través de su Sentencia C-370/06 (18 de mayo de 2006). Dicha sentencia recortó algunos de los beneficios jurídicos que en el texto inicial se le otorgaba a los paramilitares desmovilizados, que confesasen sus delitos y reparasen el daño causado a sus víctimas. En ese sentido, el tiempo que los desmovilizados hayan pasado en la zona de concentración de Santa Fe de Ralito no cuenta como parte de la pena que puedan recibir. Así mismo, aunque las condenas pueden ser de 5 a 8 años, quienes se acojan a la LJP deberán cumplir a cabalidad sus disposiciones, tales como la confesión total de los delitos, la reparación y la verdad, y no volver a delinquir. Del mismo modo, debe darse una acumulación jurídica, antes de concederles los beneficios alternativos, entre las condenas preexistentes contra varios de los desmovilizados y las que se emitan contra ellos como resultado de su versión libre ante los jueces. Además, las víctimas pueden intervenir y estar informadas de todo el proceso legal, así como también, sus cónyuges y demás familiares tendrían la calidad de víctimas. Por último, y no menos importante, la Corte declaró inconstitucional la tipificación del paramilitarismo como delito político de sedición.

La sentencia generó diversas posiciones. Por un lado, tanto el gobierno del presidente Uribe como la cúpula de las AUC manifestaron de diferente forma su preocupación por la decisión judicial. Por otro, la Comisión Colombiana de juristas afirmó que la Corte Constitucional protegía, mediante el fallo, los derechos de las víctimas y de la sociedad colombiana a la verdad, la justicia y la reparación. En esencia, el fallo corrigió algunos de los aspectos controversiales que habían sido señalados por diversas organizaciones

internacionales y nacionales de DDHH y organizaciones de víctimas. De esta manera, se trató de equilibrar la balanza, porque para muchos de sus críticos la LJP estaba inclinada a favor de los paramilitares. Por consiguiente, la sentencia habría aumentado la capacidad de garantizar un mayor grado de justicia y verdad en los procesos judiciales, así como de formas concretas de reparación a las víctimas.

Luego de que la Corte Constitucional declarara exequible la LJP, le correspondió al Ejecutivo llevar a cabo del proceso de reglamentación de la misma. Con tal propósito, el gobierno expidió, con algunos comentarios y limitados ajustes, el Decreto 3391 del 29 de septiembre de 2006. De inmediato, la Comisión Colombiana de Juristas denunció el mencionado decreto, porque le introducía cambios sustanciales a la decisión de la Corte Constitucional, al concederle grandes beneficios a los ex paramilitares, tales como condenas muy reducidas, y les imponía requerimientos menos estrictos para la reparación de sus víctimas. Así mismo, señala que el decreto autoriza reducciones adicionales de las penas, porque reconoce nuevamente como parte de las mismas el tiempo cumplido por los paramilitares en Santa Fe de Ralito (lo cual había sido declarado inexecutable por la Corte), permite rebajas adicionales de penas a través del trabajo en centros de «proyectos productivos», donde participen desmovilizados junto a víctimas y desplazados, lo que se califica como una especie de «reconciliación forzada». Igualmente, permite que dichos centros sean reconocidos como instituciones de reclusión. En materia de reparación, privilegia las reparaciones simbólicas y colectivas, desconociendo las individuales y económicas. Igualmente, se critica que el decreto le quita al Estado la obligación de la reparación de las víctimas. Se cuestiona por lo tanto la implementación de la LJP, y más aún, se critica la falta de voluntad del gobierno de respetar el fallo de la Corte Constitucional.

Por su parte, la UE reconoce, a pesar de su carácter controversial, que la LJP puede ser considerada como un paso importante en el proceso de construcción de un marco jurídico para la solución del conflicto colombiano, que corresponda a estándares internacionales. En este sentido, es de la opinión, desde

una perspectiva comparada en la historia reciente de los procesos de resolución de conflictos en el ámbito internacional, que se trata de la primera ley de su tipo, que intenta incorporar principios de verdad, justicia y reparación (VJR). De esta forma, se diferencia de los marcos jurídicos que privilegiaban las amnistías e indultos, así como también se resalta que judicializa todo el desarme y la desmovilización. Tales características obedecen a la existencia de una comunidad internacional menos tolerante, sobre todo desde la creación de la Corte Penal Internacional, frente al hecho de que haya impunidad con respecto a casos extremos sobre violaciones masivas de los DDHH y crímenes de lesa humanidad.

LA TENSION ENTRE LO JURÍDICO Y LO POLÍTICO

La LJP y el proceso de desmovilización han generado muchas controversias, de las cuales se han derivado dos posiciones claramente diferenciadas: la jurídica y la política. Por consiguiente, sus críticos más severos privilegian el enfoque jurídico que es definido como un maximalismo moral, mientras que sus partidarios defienden la perspectiva política, que se identifica como un minimalismo pragmático.

Por lo que se refiere al enfoque jurídico, desde esta perspectiva de análisis se ha señalado a la LJP, tanto en sus elementos sustantivos como en sus aspectos procesales, como un instrumento normativo muy laxo hecho por y para los paramilitares, lo cual obviamente conducirá a una total impunidad. Dicho escenario no contribuiría de ninguna manera al desarrollo de un proceso de negociación global que pueda conducir a una paz estable. Esta visión es compartida por muchos defensores de DDHH y analistas que privilegian la jurisdicción internacional, quienes sostienen que todo acuerdo político al interior de una sociedad en el camino hacia la reconciliación debe estar en concordancia con los pactos y convenios internacionales sobre DDHH y DIH, así como con el Estatuto de Roma. Por lo tanto, las decisiones polí-

La UE reconoce, a pesar de su carácter controversial, que la LJP puede ser considerada como un paso importante en el proceso de construcción de un marco jurídico para la solución del conflicto colombiano, que corresponda a estándares internacionales.

El éxito de una ley de transición no depende de su efecto jurídico sino del alto o bajo nivel de consenso frente a las dosis importantes de verdad y de reparación. El problema no se resuelve jurídicamente, porque las verdades jurídicas suelen requerir procesos más largos que las verdades históricas, y no logran tener el mismo efecto en el proceso de reconciliación de una sociedad. Es claro, pues, que en Colombia no existe todavía un consenso en torno al papel que pueda jugar la LJP como un instrumento de justicia transicional.

ticas internas deben tener como referente los fundamentos jurídicos internacionales para garantizar durante dicho proceso no sólo la administración de justicia sino también el respeto a los derechos de las víctimas. Por último, un proceso de paz exitoso es únicamente posible mediante la adopción y aplicación de instrumentos normativos que conduzcan a elaborar una verdad jurídica.

En lo que concierne al minimalismo pragmático, se argumenta que la LJP es un claro reflejo de la llamada *justicia transicional*, la cual es una modalidad de justicia especial que procura pasar de un período violento, de guerra o dictadura a un período de paz o democracia. En ese sentido, es un sistema de justicia político más que jurídico, porque se encuentra en un contexto donde el Estado debe pactar con los perpetradores y violadores de DDHH y con las víctimas. A diferencia de los juicios de Nuremberg, no existe la justicia del vencedor, porque ninguno de los actores en conflicto ha logrado infligir a su adversario una derrota contundente, que lo lleve a capitular de forma incondicional. Por consiguiente, en procesos de paz como en el de Sudáfrica se cambió un alto grado de impunidad por un alto grado de verdad. En dicho proceso se destaca el papel preponderante que jugó la Comisión de la Verdad y Reconciliación en la aplicación de la llamada justicia transicional. Dicho órgano funcionó a través tres comités: el Comité sobre Violaciones a los Derechos Humanos; el Comité sobre Reparación y Rehabilitación; y el Comité sobre Amnistías. La Comisión se propuso

los siguientes objetivos: 1) elaborar la base de datos más completa sobre las posibles causas, naturaleza y alcances de las graves violaciones a los derechos humanos perpetrados entre marzo de 1960 y el 10 de mayo de 1994, mediante el desarrollo de investigaciones y audiencias públicas; 2) conceder amnistía a toda persona que revelara los hechos cometidos, siempre y cuando tuvieran motivación política; 3) elaborar un informe completo sobre las actividades y veredictos de la Comisión; 4) tratar de establecer el parade-

ro de las víctimas, con el fin de restaurar la dignidad humana y civil de las mismas, dándoles la oportunidad de relatar por sí solas las violaciones a las que habían sido sometidas. La Comisión comenzó sus sesiones el 15 de diciembre de 1995 y a lo largo de dos años de actividades recibió 21.298 declaraciones, todas voluntarias, referidas a 37.672 denuncias de graves violaciones de derechos humanos, entre las que se contaban 9.980 asesinatos. Con relación a la competencia para conceder amnistías, recibió un total de 7.127 solicitudes, de las cuales 4.443 alcanzan a ser tramitadas y se otorgaron solamente 122. Por lo tanto, este tipo de justicia es producto de una transacción o pacto político entre las diversas fuerzas e instancias, que se logra no de manera jurídica sino política. La forma en que la sociedad han transado estas concesiones con los perpetradores, es pidiéndoles a cambio formas de restauración, como lo son: el aportar la información necesaria para lograr un alto grado de verdad sobre el período de violencia, así como también de reparación de tipo material o simbólica, lo que se empieza a denominar como la «dosis de verdad» requerida para un proceso exitoso. De allí que el éxito de una ley de transición no dependa de su efecto jurídico sino del alto o bajo nivel de consenso frente a las dosis importantes de verdad y de reparación. El problema no se resuelve jurídicamente, porque las verdades jurídicas suelen requerir procesos más largos que las verdades históricas, y no logran tener el mismo efecto en el proceso de reconciliación de una sociedad. Es claro, pues, que en Colombia no existe todavía un consenso en torno al papel que pueda jugar la LJP como un instrumento de justicia transicional.

LA PROBLEMÁTICA REGIONAL Y LA RECONCILIACIÓN

El debate sobre la LJP, no puede desviar la atención del proceso de reconciliación en su conjunto. En el marco del proceso de desmovilización de las AUC están surgiendo una serie de problemas que van mucho más allá del contenido de la Ley 975. En lo regional, no está claro que exista un verdadero desarme, no está claro que se lleve a cabo una verdadera desmovilización, así como también se perciben graves problemas en la política de reinserción.

Por un lado, el gobierno sostiene que se está llevando a cabo el proceso de desmovilización con gran éxito debido al gran número de bloques desestructurados, paramilitares desmovilizados y equipo bélico entregado mostrado en las cifras oficiales, las cuales hablan de 37 bloques, cerca de 31.000 desmovilizados y más de 17.000 armas entregadas¹. Por el otro, la OEA en su último informe (VII) sobre la verificación del proceso de desmovilización, inicia su diagnóstico sobre la situación del desmonte con una perspectiva positiva aclarando que:

En términos generales, los bloques y frentes que operaban en las distintas regiones del país se han desarticulado y la mayoría de los ex combatientes se encuentran en el proceso de reincorporación a la vida civil, retornando a sus lugares de origen.

Sin embargo, expresa que la desmovilización no es exitosa y homogénea. En este sentido, la Misión ha advertido con preocupación, la aparición de una serie de fenómenos armados posteriores a las desmovilizaciones, tales como el reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; reductos que no se han desmovilizado, así como la aparición de nuevos actores armados y/o el fortalecimiento de algunos ya existentes, en zonas despejadas por grupos desmovilizados, quienes pretenden presentarse como la denominada «nueva generación del paramilitarismo» (Santander del Norte, Córdoba, Guajira, Nariño y Bolívar).² En cuanto al desarme, el informe señala la inquietud que tiene la Misión sobre el descubrimiento “por parte de la fuerza pública, de algunas caletas (depósitos clandestinos) de armas no entregadas por algunos bloques de AUC desmovilizados”.³

Además, el informe en mención señala que el ritmo de las desmovilizaciones ha desbordado la capacidad de respuesta del Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), el cual no se encontraba preparado para atender a tal volumen de población. El PRVC ha logrado una cobertura del 65%, porque de los 30.028 desmovilizados, habían sido atendidos hasta mediados de 2006 19.752.⁴ Por otro lado, del total de estos ex integrantes de las autodefensas, el 66% ha sido ubicado por el PRVC. El nivel de cober-

tura más bajo se ha presentado con respecto a los desmovilizados durante 2006, lo cual se explica por su reciente desarticulación y la no existencia de un CRO (punto de información y atención al desmovilizado dispuesto por el gobierno nacional) fijo para atender a esta población. En este sentido, las debilidades que sigue presentando el PRVC constituyen un factor de riesgo para la viabilidad del proceso de paz a largo plazo. Por lo tanto, es necesario ampliar la cobertura a todos los desmovilizados e incrementar los esfuerzos en este campo. La atención oportuna de hechos vinculados a la posdesmovilización de las AUC, tales como incumplimientos de acuerdos, aparición de nuevas estructuras ilegales y reductos no desmovilizados, deberán permitir a las autoridades colombianas corregir a tiempo estas irregularidades. Es prioritario que el Estado colombiano recupere y tenga presencia institucional en aquellos territorios, corregimientos y veredas, donde se han producido las desmovilizaciones, para la consolidación del proceso hacia la paz.

Por consiguiente, todo el proceso de reconciliación no se puede apoyar sobre la alternativa penal, la reparación de las víctimas y la reinserción fría de los victimarios, porque se pueden cometer los mismos errores, que en muchas ocasiones de nuestra historia pasada llevaron al fracaso los intentos de buscar la paz. Para que el proceso pueda tener posibilidades de éxito, debe fundamentarse en fuertes políticas de reconciliación, aprovechando muchas de las experiencias locales que se han tenido a lo largo y ancho del país, y potenciando programas de aprendizaje, experimentación y cultivo de paz.

LA UE Y SUS INSTITUCIONES FRENTE A LA LJP Y EL PROCESO DE DDR DE LAS AUC

LÍNEAS GENERALES DE LAS RELACIONES UE-COLOMBIA

La UE a través de la Estrategia Europea de Seguridad (ESE) viene dándole forma a su

Todo el proceso de reconciliación no se puede apoyar sobre la alternativa penal, la reparación de las víctimas y la reinserción fría de los victimarios, porque se pueden cometer los mismos errores, que en muchas ocasiones de nuestra historia pasada llevaron al fracaso los intentos de buscar la paz.

Al realizar un análisis de contenido de todas las intervenciones realizadas por parlamentarios europeos desde que inició el proceso de desmovilización en 2003, se puede constatar que el 85% (29 intervenciones) de las consideraciones son de duda y crítica, frente a un 15% (5 intervenciones) de apoyo.

papel de actor global, mostrando mayor disposición para asumir su responsabilidad en la seguridad mundial. Desde esta perspectiva la UE es consciente de la intensificación de los procesos de globalización, con lo cual la distancia geográfica está perdiendo importancia para la política de seguridad, puesto que incluso los conflictos y problemas en regiones lejanas pueden tener efectos negativos –directos o indirectos– sobre la UE y su seguridad. Por esta razón la ESE identifica a los conflictos armados locales y regionales irresueltos como una de las grandes amenazas para la estabilidad de regiones enteras y para el mismo sistema internacional. En este contexto, la UE sostiene con Colombia rela-

ciones muy particulares respecto a la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado. Dichas relaciones se sostienen bajos los principios rectores de la UE, lo cual se manifiesta en la necesidad de fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; la búsqueda de equidad social y el desarrollo humano; la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo; la protección y preservación del medio ambiente; y el tema de la cooperación internacional, la cual se concretiza en diversas áreas: fortalecimiento del Estado de derecho; desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria; procesos de paz y reincorporación; programas regionales

de desarrollo y paz; desarrollo productivo y alternativo y protección y desarrollo productivo de los bosques.

EL PARLAMENTO EUROPEO FRENTE EL PROCESO

A pesar de las denuncias de organizaciones de DDHH y de una clara oposición por parte de organizaciones de la izquierda europea, las instituciones comunitarias han reconocido los avances en materia de seguridad del gobierno de Uribe y, como consecuencia de las preocupaciones por el terrorismo en Europa después de los atentados de Londres y Madrid, el tema de seguridad se ha vuelto un elemento de cohesión de los partidos de derecha

y centro-derecha en Europa. Dichos partidos conforman en el Parlamento Europeo (PE) la Bancada del Partido Popular Europeo (Demócratas Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE-DE), que constituye el mayor grupo parlamentario (con 264 escaños).

En efecto, al llevar a cabo una evaluación de las intervenciones en plenaria y de las preguntas realizadas por los europarlamentarios al Consejo y la Comisión (en ejercicio de su función de control sobre la política exterior), los miembros del PPE-DE han sido quienes mayor respaldo han dado a las políticas del gobierno Uribe. Además se destacan por haber realizado declaraciones a favor del proceso de desmovilización y demostraciones de apoyo a la LJP, lo cual se interpreta, desde una perspectiva ideológica, como un apoyo de la centro-derecha europea a las políticas de seguridad de Uribe y a su estrategia de lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, al realizar un análisis de contenido de todas las intervenciones realizadas por parlamentarios europeos desde que inició el proceso de desmovilización en 2003, se puede constatar que el 85% (29 intervenciones) de las consideraciones son de duda y crítica, frente a un 15% (5 intervenciones) de apoyo. Lo anterior es explicable por las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios de izquierda o centro-izquierda, quienes son los que más intervienen en el PE sobre temas relacionados con Colombia, expresando la mayoría de las veces fuertes críticas o dudas sobre el proceso. La principal preocupación que manifiestan los eurodiputados está relacionada con el incumplimiento de las recomendaciones de la ONU, la violación de los DDHH, los vínculos entre las fuerzas estatales y el paramilitarismo y la preocupación sobre la continuación de acciones por parte de grupos paramilitares.

EL CONSEJO Y LA COMISIÓN ANTE EL PROCESO

Por su parte, el Consejo Europeo, en las conclusiones de octubre de 2005, realizó objeciones a la LJP, pero manifestó también que podía contribuir a la paz si se aplicaba de manera eficaz y transparente. Desde entonces, la UE ha tenido una posición pragmática frente a la LJP y el proceso de desmovilización de las AUC, que se ha caracterizado, en primer lu-

gar, por su apoyo político a dicho instrumento jurídico, pero sin involucrarse directamente en los procesos de reinserción; en segundo, apoyando el proceso en temas considerados prioridades (víctimas y menores reinsertados). Posteriormente, el Consejo Europeo consideró que el fallo de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad de la LJP la hacía más conforme al derecho internacional sobre la materia, ya que corregía algunos aspectos sustantivos y procesales, que en el texto aprobado por el Congreso le causaban muchas preocupaciones.

Por otra parte, la UE ha venido comprendiendo que las desmovilizaciones han generado en las regiones problemas sociales que deben ser atendidos de inmediato. En consecuencia, la Comisión Europea (CE) aprobó a finales de 2005, en el contexto mecanismo para la gestión de crisis, denominado Mecanismo Reacción Rápida (MRR), una serie de programas para contribuir a la estabilización de las regiones afectadas por el proceso de DDR. La CE señalaba en el documento:

(...) existe una verdadera amenaza de que si este proceso no es percibido como justo, la situación de conflicto puede rápidamente reescalar en una violencia de mayores proporciones (hostilidades, confrontaciones, armadas, secuestros, etc.) generando una desestabilización del país y de la región. Por lo tanto, los siguientes seis meses constituirán un período crítico en donde el apoyo rápido de la UE al marco legal de la desmovilización puede jugar un papel esencial en el desarrollo hacia la paz.⁵

Inicialmente, la Comisión aprobó el desembolso de 1,5 millones de euros para una “aplicación transparente y efectiva de la Ley de Justicia y Paz” y al proceso de paz a través del MRR, con los cuales se pretende apoyar dos componentes: asistencia a víctimas y apoyo a la CNRR.

Actualmente, el monto de los aportes de la CE para los programas relacionados con la LJP llega a los 1,5 millones de euros y están distribuidos así: 1) apoyo a programas piloto de comunidades receptoras un total de 430.000 euros, que corresponden a proyectos de la Alcaldía de Bogotá (120.000 euros); Alcaldía de Medellín (110.00 euros); cinco

municipios del Bajo Cauca (110.000 euros), fondos que son administrados por la Gobernación de Antioquia; y el Municipio de Simití en el Sur de Bolívar (90.000 euros); 2) el fortalecimiento de las capacidades y conciencia de las víctimas y proveer asistencia jurídica y psicosocial para contribuir a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, cuyo ejecutor es la Comisión Colombiana de Juristas (650.000 euros); y 3) el apoyo y coordinación de la formulación del Plan de Acción de CNRR a cargo del Centro Internacional de Justicia Transicional (350.000 euros)⁶.

Según la CE, dicho monto constituye la primera entrega de un paquete de 65,7 millones que se destinará a diversos programas que incluyan el apoyo a personas desarraigadas, víctimas, y en apoyo de medidas que sean necesarias para asegurar que la implementación de la LJP este contribuyendo a la búsqueda de la paz en Colombia⁷. Igualmente, subraya que el proceso de DDR debe asegurar la paz, en el largo plazo, respetar los DDHH y el DIH, así como los derechos de las víctimas a la VJR.

Pues bien, la UE y sus Estados miembros han venido enfocando sus proyectos de ayuda al gobierno y a la sociedad civil en Colombia en acciones a largo plazo, proporcionando apoyo a las comunidades afectadas por el conflicto, a los grupos de víctimas, a las actividades locales de reconciliación y a la desmovilización y reinserción de los niños soldados en complemento de los programas existentes, que desarrolla la UNICEF. Por lo que se refiere al apoyo institucional, la UE ha contribuido también al proceso de capacitación de los fiscales, a quienes les corresponde las investigaciones penales que se deriven de la aplicación de la LJP, porque muchos no tienen formación de acuerdo con los estándares internacionales para el tratamiento de las modalidades de crímenes de guerra y de lesa humanidad. En este sentido, la administración de justicia en Colombia tiene un déficit en la formación de sus jueces y en la incorporación de los parámetros internacionales de justicia. En fin, la UE, haciendo gala de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la LJP

La UE, haciendo gala de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la LJP desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinserción.

desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinserción.

Por su parte, en el ámbito local, la Delegación de la Comisión Europea para Colombia, manifiesta que lo más importante para la UE respecto a Colombia es que este país alcance la estabilidad, a través del fortalecimiento de sus instituciones y de sus relaciones con los países latinoamericanos y, en especial, con sus vecinos. Además, la UE ha tratado de asumir una posición equilibrada frente al proceso de desmovilización que sea coherente con sus principios, según los cuales

en todo proceso de resolución de conflictos se deben asegurar unos mínimos internacionales y el respeto al DIH y los DDHH, así como procurar satisfacer las principales necesidades de reparación de una sociedad. En suma, la Delegación sostiene que si en ciertas instancias internacionales, como la OACNUDH, se tienen preocupaciones sobre el proceso de desmovilización y la LJP, de manera automática se crean las mismas dudas para la UE. De este modo, se es fiel al principio rector de la observancia del multilateralismo.

De manera similar, la prioridad de la UE de combatir la producción de narcóticos y la prevención del terrorismo puede reflejarse en el apoyo a la estabilización del

país. No hay duda de que apoyar el proceso de desmovilización, aun moderadamente, está directamente relacionado con la preocupación de que las fuerzas paramilitares colombianas están ligadas al narcotráfico y son una potencial amenaza regional como organización armada ilegal.

Paralelamente, la UE continúa apoyando proyectos para la recomposición del tejido social en zonas y comunidades de alto riesgo, para el fortalecimiento de los poderes democráticos locales y el desarrollo productivo, especialmente, a través de los Laboratorios de Paz, los cuales han entrado en una fase más avanzada de trabajo con la sociedad en

diversas regiones del país. Al respecto, es necesario señalar que delegados europeos estuvieron a comienzos del año en la zona manejada por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la cual es una de las principales receptoras de los recursos europeos y ha entrado desde septiembre del año anterior en su segunda fase de aplicación. Los ejes estratégicos siguen siendo los escenarios de paz, concertación y derechos humanos; procesos productivos ambientales para la equidad y el desarrollo sostenible; procesos sociales, culturales y de gobernabilidad democrática; e infraestructura social y comunal. En la segunda fase se profundizan los ejes anteriores y se apoyan proyectos que fomenten la cultura de paz, que promuevan el desarrollo productivo sostenible y que beneficien a núcleos de pobladores. En suma, las relaciones de cooperación de la UE con Colombia se orientan hacia la estabilización del país, la salida negociada del conflicto con los grupos ilegales, la disminución de los niveles de violencia y la generación de una menor dependencia del narcotráfico de algunos sectores sociales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO COLOMBIANO

El gobierno colombiano debe afrontar tres grandes desafíos: por un lado, llevar adelante las negociaciones con las AUC, lo que implica grandes decisiones en la esfera de lo político, pero que deberá respetar lo jurídico y el orden democrático. Por otro lado, debe asumir la aplicación concreta de la LJP y del proceso de desmovilización (con todos los efectos que esto implica en el campo de lo jurídico y aplicación de penas), la reparación a las víctimas, así como garantizar una verdadera desmovilización y reinserción. La última tarea implica la creación de programas y políticas públicas concretas, destinadas a evitar que los desmovilizados retomen las armas, fenómeno que se viene percibiendo en muchos lugares del país.

Es competencia y obligación del gobierno colombiano la construcción de una política pública de paz y de reincorporación a largo plazo. Debe reestructurar y redefinir los procesos de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) con una mayor y rigurosa verificación del desmantelamiento de las es-

La Delegación sostiene que si en ciertas instancias internacionales, como la OACNUDH, se tienen preocupaciones sobre el proceso de desmovilización y la LJP, de manera automática se crean las mismas dudas para la UE. De este modo, se es fiel al principio rector de la observancia del multilateralismo.

estructuras paramilitares, porque en el VII Informe (30/08/2006) del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA) se identificaron una serie de fenómenos armados posteriores a las desmovilizaciones (revista *Semana*, noviembre 2006; periódico *El Tiempo*, 10 de diciembre de 2006). Como tales se señalan: el reagrupamiento de desmovilizados en aproximadamente 60 bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; reductos que no se han desmovilizado; así como la aparición de nuevos actores armados y/o el fortalecimiento de algunos ya existentes, en zonas despejadas por grupos desmovilizados (Santander del Norte, Córdoba, Guajira, Nariño y Bolívar). En este programa de paz se deberán involucrar todos los sectores de la vida nacional y, en particular, el sector productivo, para garantizar una reinserción económica de los desmovilizados. La principal debilidad de los programas que el gobierno viene adelantado en ese ámbito, radica en que su formulación responde a un interés de corto plazo, con un importante énfasis en la atención humanitaria, pero sin abordar de forma sostenida el desafío de la reinserción.

Es necesario ampliar la cobertura a todos los desmovilizados e incrementar los esfuerzos en este campo. El Programa de Reincorporación a la Vida Civil no ha logrado dar cobertura a la mayoría de los desmovilizados. La atención oportuna de hechos vinculados a la posdesmovilización de las AUC, tales como incumplimientos de acuerdos (caso Urabá; revista *Semana*, 11 de diciembre de 2006), la aparición de nuevas estructuras ilegales y reductos no desmovilizados, deberán permitir a las autoridades colombianas corregir a tiempo estas irregularidades. El gobierno colombiano tiene como tarea prioritaria la recuperación de aquellos territorios, corregimientos y veredas, donde se han producido las desmovilizaciones, para la consolidación del proceso hacia la paz. Por lo tanto, debe asegurar la presencia institucional y de la fuerza pública en los sitios de desmovilización, con el fin de garantizar el desmantelamiento real de las estructuras paramilitares y evitar la conformación de nuevas grupos al margen de la ley.

Mientras se construyen las verdades jurídicas del proceso penal, la sociedad colombiana

debe concentrar sus esfuerzos en la construcción de una verdad histórica. Según la experiencia acumulada de los procesos internacionales exitosos, la construcción de una verdad común ha sido determinante para el desarrollo de un verdadero proceso de paz y reconciliación. Lo fundamental es que la transición sea el resultado de un amplio consenso, de forma tal que contribuya decisivamente a la reconciliación y al fortalecimiento de la democracia.

La actual Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) puede hacer uso de sus funciones y construir, en concordancia con varias disposiciones de la LJP, las cuales estipulan que se debe garantizar el “esclarecimiento de los hechos y circunstancias relacionados con las conductas de las personas objeto de ley”, una Comisión de la Verdad, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad y preservar del olvido la memoria colectiva. Esta Comisión de la Verdad, se encargará de la recopilación de las versiones de las víctimas y podría gestionar procedimientos, para que las confesiones de los paramilitares no se queden sólo en el campo del proceso jurídico, sino que sirvan para esclarecerle los hechos a toda la sociedad y a quienes fueron víctimas de sus acciones delictivas. Además, la crisis política desencadenada por el escándalo de la “parapolítica”, producto de las investigaciones adelantadas por la Corte Suprema de Justicia a un número importante de congresistas y exfuncionarios públicos, hace más imperativa la necesidad de esclarecer la verdad de los hechos. Toda sociedad que busque la reconciliación tiene la necesidad de construir una “verdad histórica”.

Los procesos judiciales, previstos en la LJP para vincular a los paramilitares desmovilizados, han comenzado con problemas organizativos y de celeridad. Por una parte, el gobierno, a través del Comisionado de Paz, sostiene que la Fiscalía tiene la culpa de que los procesos tarden tanto en comenzar, generando duda sobre la capacidad operativa

Mientras se construyen las verdades jurídicas del proceso penal, la sociedad colombiana debe concentrar sus esfuerzos en la construcción de una verdad histórica. Según la experiencia acumulada de los procesos internacionales exitosos, la construcción de una verdad común ha sido determinante para el desarrollo de un verdadero proceso de paz y reconciliación.

Se requiere la expedición de un decreto que reglamente la versión libre y estipule los plazos de la misma, los cuales permitan la citación de las víctimas en cada uno de tales casos. Por otra parte, el gobierno debe generar los recursos para adoptar un programa que ayude a las víctimas en su desplazamiento, ya que en la mayoría de los casos viven en zonas muy distantes al sitio en que se celebran las audiencias de los victimarios.

del ente investigador. Por la otra, el Fiscal manifiesta que el mismo gobierno estipuló que antes de empezar los procesos deben allegarse las versiones de las víctimas, y que ni siquiera el 15 por ciento de los postulados a la LJP por el Comisionado están plenamente identificados. Por lo tanto, el gobierno y la Fiscalía General de la Nación deben definir

claramente las atribuciones que tienen para darle mayor celeridad a los procesos de los paramilitares (2.695 procesos), nominados inicialmente, para someterse a la LJP.

Según informes de la Fiscalía, a diario se reciben 400 denuncias de víctimas de los paramilitares en las distintas sedes del país, por lo que se estiman en más de 100.000 los procesos iniciados hasta la fecha. Al respecto, existen vacíos en la LJP sobre el ingreso de las víctimas a las versiones libres de los paramilitares procesados. Por lo tanto, se requiere la expedición de un decreto que reglamente la versión libre y estipule los plazos de la misma, los cuales permitan la citación de las víctimas en cada uno de tales casos. Por otra parte, el gobierno debe generar los recursos para adoptar un programa que ayude a las víctimas en su desplazamiento, ya que en la mayoría de los casos viven en zonas muy distantes al sitio en que se celebran las audiencias de los victimarios.

RECOMENDACIONES A LA UNIÓN EUROPEA

La UE puede apoyar técnicamente al gobierno colombiano en el fortalecimiento de la Alta Consejería para la Reinserción, la cual está encargada de la creación de políticas para la atención de los reinsertados, así como del seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los compromisos de paz. En este sentido, se pueden formular y ejecutar proyectos concretos para la reinserción de ex combatientes en el marco de los programas de los laboratorios de paz, pero condicionados al cumplimiento de las disposiciones de la LJP. Con ello se pretende contrarrestar actualmente uno de

los fenómenos de mayor preocupación (como lo señalábamos anteriormente), el cual reside en el retorno a la vida delictiva de muchos de los desmovilizados, quienes están creando bandas de sicariato, crimen organizado, redes de narcotráfico y nuevas organizaciones de paramilitares

Es fundamental que la UE continúe su apoyo a la CNRR, la cual nominal y públicamente tiene varias tareas fundamentales: conocer qué pasó, cómo reparar a las víctimas y cómo realizar proyectos ambiciosos y concretos, sostenibles en el tiempo, a favor de la reconciliación. Son dos columnas vertebrales totalmente compatibles. No existe una buena reparación sin reconciliación, ni viceversa. Por lo tanto, la UE puede jugar un papel importante para impulsar ante el gobierno colombiano la conformación de una Comisión de la Verdad.

La UE puede apoyar al Estado colombiano en actividades que son fundamentales para llevar adelante el proceso de DDR: a) la unificación y homologación de los sistemas de información y recolección de datos; b) la modernización y sistematización de las oficinas de catastro, registro y notariado; c) la capacitación de los servidores públicos en los derechos patrimoniales de las víctimas; d) la difusión de los derechos de las víctimas; e) la asistencia especializada para la recolección de pruebas y la conservación y seguridad de los archivos. Igualmente, la UE puede intensificar su apoyo, en materia de fortalecimiento de la justicia, a la Fiscalía, la Defensoría y la Procuraduría, como ya han empezado a hacerlo embrionariamente, en procura de garantizar una aplicación eficaz de la LJP.

Respecto al acompañamiento europeo con relación a la aplicación de la LJP, por razones prácticas, es necesario que la UE conserve su posición actual de servir como acompañante, pero no acceder a la petición del gobierno colombiano de conformar una Comisión de Verificación, de tal forma que no se repitan esfuerzos con la misión de la OEA. Sin embargo, la UE podría asumir un papel más proactivo y apoyar de manera más concreta a las labores de la OEA. Es decir, la UE podría cooperar en la logística de la verificación, considerando que la OEA no cuenta con los funcionarios necesarios para abarcar un proceso tan complejo y en una

gran extensión como el territorio colombiano. Una de las críticas realizadas al proceso de verificación es la insuficiente presencia de funcionarios que deben viajar por cada zona de desmovilización y abarcar prácticamente la mayoría de regiones del territorio nacional, mientras que en otros procesos de paz, donde las Naciones Unidas ha hecho presencia, se han dispuesto cientos de funcionarios para territorios de menores dimensiones.

Por otra parte, la UE podría evaluar la posibilidad de servir de mediador en un eventual proceso de negociación con la agrupación guerrillera del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Así mismo, retomar la iniciativa internacional para promover un acuerdo humanitario con las guerrillas de las Farc, teniendo como referente la “Declaración de la Presidencia Austriaca de la UE” del 23 de febrero de 2006, teniendo en cuenta que el presidente Uribe suspendió el 20 de octubre de 2006 los acercamientos con este grupo, ya que les atribuyó el atentado ocurrido con un carro bomba en la Escuela Superior de Guerra, en Bogotá.

Finalmente, la UE, podría ser una fuente de presión externa y ofrecer la ayuda para que el segundo gobierno del presidente Uribe favorezca una visión alternativa a la salida del

conflicto, donde se fortalezcan las medidas políticas, económicas y sociales para atacar sus causas estructurales. Igualmente, la cooperación de la UE puede estar dirigida a seguir apoyando políticas de mejoramiento del sector rural, desarrollo regional y municipal, así como también contribuyendo a los programas de reinserción.

NOTAS

- 1 Presidencia de la República / Oficina Alto Comisionado para la Paz(2006) Proceso de paz con las autodefensas: Informe Ejecutivo, 93-96.
- 2 MAPP-OEA (2006) Séptimo informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (mapp-oea) CP/ doc.4148/06, 30 agosto 2006, p. 6.
- 3 *Ibid.* p. 6.
- 4 Este número total de desmovilizados no incluye ni aquellos que son atendidos por el Programa de Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín, los cuales no son incluidos en este análisis, ni a las Autodefensas de Ortega y el Bloque Héroes de Granada. La Alcaldía de Medellín atiende a la totalidad de los desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara y a cerca del 75% de los desmovilizados del Bloque Héroes de Granada.
- 5 Memorandum for the Commission, Documento C(2005) 5807/1 (no público), facilitado por la Unidad de recursos, información y relaciones interinstitucionales de la Comisión Europea, p. 1.
- 6 Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia (Podec), Proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en Colombia. Apoyo de la Cooperación Europea, Año 3º, 2, noviembre de 2006, p. 29.
- 7 Memorandum for the Commission, *op.cit.*, p. 2.

POLICY PAPERS

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE



Nº 24 Asia Pacífico

¿Qué podemos hacer cuando China despierte?



Nº 19 Unión Europea

Las relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras



Nº 23 Países Vecinos

La Amazonia colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo



Nº 18 Integración

Comunicaciones y conectividad para Colombia



Nº 22 Integración

La relación colombo-venezolana tras el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina



Nº 17 Asia - Pacífico

¿Es deseable el ingreso de Colombia a Apec?



Nº 21 Países Vecinos

Colombia y la migración andina: contexto, cambios y necesidades



Nº 16 Estados Unidos

La agenda Colombia-Estados Unidos: TLC y Plan Colombia



Nº 20 Integración

Colombia ante la interconexión e integración energética



Nº 15 Unión Europea (UE)

La ampliación de la Unión Europea: ¿nuevas oportunidades y amenazas para Colombia?

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO UNIÓN EUROPEA
COORDINADO POR EDUARDO PASTRANA BUELVAS CON LA ASISTENCIA DE DAVID APONTE

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN-; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org