

La Política Española ante las “estrategias de paz” de Colombia: retos que plantea la Ley de Justicia y Paz

Christian Freres

*Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid**

Este breve comentario repasa cómo España ha actuado ante las diversas “estrategias nacionales de paz” del gobierno colombiano, concentrando el análisis en el momento actual. Al ser el segundo donante de Colombia y al haber prestado un apoyo constante al país en sus esfuerzos por poner fin al conflicto armado, España es el actor europeo clave en cuanto al reconocimiento de la Ley de Justicia y Paz.

La llamada “Ley de Justicia y Paz” constituye un reto para la continuidad de la línea política española, en la medida en que el apoyo al Gobierno de Bogotá ahora puede ser arriesgado para los objetivos más globales de Madrid (i.e., su defensa de los derechos humanos y el respeto al Derecho Internacional). Este dilema no tiene fácil solución y el Gobierno español debe moverse con finura para compatibilizar dos fines: por un lado, seguir fomentando los esfuerzos serios de lograr la paz por parte de administraciones democráticas y legítimas en Colombia, y por el otro, defender la justicia y los derechos humanos.

España ante la paz en Colombia: una línea continua

España ha prestado un apoyo constante a Colombia en sus distintos esfuerzos de superar el conflicto armado que está asolando este país sudamericano desde hace muchos años. Los ejemplos abundan. Casi dos décadas atrás, el Gobierno colombiano solicitó al Presidente de Gobierno, Felipe González, que le ayudara a organizar una reunión con el M-19 en España¹. Más recientemente, España tuvo un papel activo en los distintos intentos de la entonces Administración de Andrés Pastrana de negociar la paz con grupos armados².

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) pudo abrir su oficina en Colombia en buena parte gracias al apoyo de España que, además, contribuyó con la primera representante. Asimismo, Madrid fue sede de la primera conferencia de “aportadores” internacionales a la paz en Colombia que se celebró en julio de 2000.³ Actualmente, España es el segundo donante más importante de Colombia después de Estados Unidos⁴. A nivel local, varios Gobiernos autonómicos financian programas relacionados con el conflicto colombiano, entre los cuales destaca el de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. Finalmente, diversas organizaciones cívicas y académicas españolas han colaborado intensamente con sus contrapartes colombianas en la promoción de la paz.

* Las opiniones del autor no reflejan la posición oficial del ICEI ni de ninguna otra entidad con la cual esta asociado.

¹ Fue fruto, en gran medida, de la amistad entre Belisario Betancur y el líder español. Sin embargo, aunque se produjo el encuentro, no prosperó esta iniciativa, y será unos años más tarde cuando finalmente se logra un acuerdo con el M-19. Para una visión de las relaciones hispano-colombianas hasta fines de los años ochenta, ver C. Freres, *Colombia y España: una Reseña de sus Relaciones* (Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Los Andes, Documento Ocasional N° 14, abril 1990).

² Ver “Observatorio de la Comunidad Internacional”, Boletín N° 1, de la Fundación Ideas para la Paz (www.ideaspaz.org/proyecto05/boletines/boletin01.htm).

³ Ricardo Vargas, “Europa y el Plan Colombia. Crónica de un Compromiso con un Plan Incómodo”, *Drogas y Conflicto*. Documentos de Debate N° 1, abril 2001 (Ámsterdam, Transnacional Institute): <http://www.tni.org/reports/drugs/debate1s.pdf>

⁴ Un dato que reconoce el Departamento del Estado de Estados Unidos en un informe que presentó al Congreso de aquel país en mayo de 2005 sobre las contribuciones europeas a la lucha contra el narcotráfico, el desarrollo alternativo y la reforma judicial en la zona andina.

Estas diversas formas de implicación demuestran el alto grado de compromiso que tienen el Estado y de la sociedad española con respecto a los esfuerzos colombianos por alcanzar la paz. Con el recrudecimiento de la violencia en Colombia –debido a la combinación de actos terroristas de las guerrillas y de los paramilitares, la represión por parte del Estado y las actividades delictivas del narcotráfico— el Gobierno de Madrid ha intensificado sus acciones en este ámbito. Independientemente del partido gobernante, en todas las administraciones españolas ha habido una posición firme y constante en esta línea.

La falta de una verdadera estrategia

Aunque existe una línea continúa en la política hacia Colombia, esto no significa que España haya tenido o tenga en la actualidad una verdadera estrategia articulada en cuanto a su papel en la resolución del conflicto armado colombiano. Los diversos momentos de intenso compromiso muchas veces han obedecido a factores coyunturales y menos a un plan de acción diseñado para el medio plazo.

En parte, esta situación se debe a la naturaleza cambiante de Colombia en cuanto a las políticas de paz de los gobiernos de turno y las reacciones de los grupos armados. Sin embargo, estos factores no han sido un obstáculo para Estados Unidos que sí ha marcado una estrategia bastante constante (aunque no muy eficaz), llegando incluso a mantenerse de una administración a otra.

De todas maneras, este problema de la política exterior española es también su ventaja. En la medida en que España haya demostrado su compromiso constante, puede llegar a desempeñar un papel relativamente destacado en los distintos esfuerzos de llegar a la paz, que normalmente no tendría, por su condición de potencia media.

No obstante, la “política iberoamericana” de España reduce su margen de maniobra en situaciones como la de Colombia. Es decir, pertenecer y, en efecto, liderar a la Comunidad Iberoamericana, significa en la práctica que Madrid tiene menos posibilidades de “intervenir” en problemas internos de otros Estados miembros. Esto marca una clara diferencia con respecto al papel de Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo que no supone ninguna barrera efectiva a su intervencionismo en la región.

De hecho, en el marco de la Comunidad Iberoamericana, España sólo puede intervenir a petición del gobierno del país afectado. Como se ha señalado anteriormente, por parte de Colombia ha habido diversas solicitudes de apoyo a lo largo de los últimos años. Generalmente, Madrid ha respondido positivamente a estas peticiones, tanto a nivel bilateral como a través de su influencia en la Unión Europea (UE).

Todo ello ha cambiado a raíz de la estrategia de reducción del conflicto armado puesta en marcha por el Gobierno de Álvaro Uribe. Su enfoque en la seguridad⁵ contrasta abiertamente con la orientación que ha primado en Madrid, salvo durante el segundo Gobierno de José María Aznar del Partido Popular (PP), cuando se produjo un acercamiento a posiciones estadounidenses en la política exterior española. Sin embargo, constituyó más una política de discursos y gestos, ya que España no estaba en condiciones de ofrecer mucho apoyo militar, tanto por las limitaciones de sus propias Fuerzas Armadas (especialmente en cuanto al equipamiento militar que pudiera proveer), como por las dificultades que tendría en la UE por dar un giro tan radical en su política, que rompería el frágil consenso que existía en la materia. En todo caso, pareciera que – más allá de la simpatía que podría sentir Aznar por Uribe — su política hacia Colombia⁶

⁵ Dentro de una estrategia nacional donde la democracia es un adjetivo –Seguridad Democrática— por lo que no está claro cuál es el verdadero objetivo central.

⁶ Ver Antonio Sanz (2004): “Política exterior del Partido Popular en Colombia (1996-2004). Documento de Trabajo, Proyecto “Europa y Colombia: Diplomacia y Sociedad Civil”, Madrid, Centro de Investigación para la Paz..

era el resultado de factores que tenían poco que ver con este país: por un lado, su interés en alinearse cada vez más con Washington, y por el otro, la similitud que existía entre el enfoque de Uribe y su propia política de “mano dura” frente al grupo terrorista ETA. En el fondo, Madrid demostró poco interés real por implicarse a fondo en la resolución del conflicto colombiano.

La victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones de marzo de 2004 supuso la entrada de un gobierno en Madrid con un enfoque bastante distinto al del PP. En primer lugar, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha puesto énfasis en el diálogo, aunque reconoce la importancia de los elementos de seguridad para enfrentarse a conflictos armados. Segundo, la nueva Administración ha indicado repetidamente la necesidad de reforzar el sistema multilateral como una vía preferente para tratar situaciones como la colombiana. Tercero y último, dentro de un discurso general que aboga por defender las libertades frente a aquellos que consideran que pueden (o deben) sacrificarse en aras de una mayor seguridad, el Gobierno de Zapatero ha elevado la atención hacia cuestiones como los derechos humanos, aún cuando su política al respecto no está muy articulada ni es muy consistente en su aplicación.

Es en este marco que hay que situar la decisión del Presidente Zapatero, poco después de asumir el poder, de cancelar una venta de tanques a Colombia que el anterior Gobierno había aprobado.⁷ En todo caso, el Gobierno de Zapatero se esforzó por señalar a Bogotá que este cambio no suponía una ruptura de su apoyo a Colombia.

El dilema de la Ley de Justicia y Paz

La decisión de cancelar la venta de tanques ha sido relativamente fácil y no tan controvertida como el dilema que ha supuesto para España la política de Uribe de negociación con los paramilitares y todas las medidas políticas y legislativas que han derivado de este proceso. Entre estas últimas, la aprobación por el Congreso colombiano de la Ley de Justicia y Paz ha sido el elemento más preocupante.

¿En qué consiste este dilema? Por un lado, la Ley de Justicia y Paz parece contradecir al menos el espíritu de la Declaración de la Unión Europea del 30 de junio de 2004 que exigía al Gobierno colombiano que integrara en los procesos de negociación “el derecho de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación”⁸, algo que fue reiterado en las Conclusiones del Consejo Europeo, en diciembre de 2004. Tomando en cuenta que España había desempeñado un papel central en la redacción de estas tomas de posición europeas que tenían el objetivo de influir en el proceso de elaboración de esta Ley, no es fácil ignorar sus propios planteamientos ahora que la Ley ha sido aprobada.

Dar un giro diferente es aún más difícil teniendo en cuenta el rechazo explícito del texto de la Ley por parte de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que muestra su preocupación por las posibilidades de “abrir paso a que haya impunidad”.⁹ Más vehementes aún han sido las críticas vertidas por organizaciones de derechos humanos (entre otras, Human Rights Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos) y otras redes cívicas colombianas y europeas (p.e. la Alianza de Organizaciones Sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia) y algunos partidos políticos europeos que se refieren al texto como la “ley de la impunidad” de los paramilitares. Estas entidades sociales y políticas se han movilizado crecientemente para influir en la política de la UE hacia Colombia.¹⁰

⁷ Aunque ciertamente dicha venta parecía obedecerse más al deseo del gobierno del PP de hacer un gesto simbólico que a un elemento de una estrategia militarista de cierta envergadura.

⁸ Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the occasion of the formal start of talks between the Government of Colombia and the AUC paramilitary groups. Bruselas, 30 de junio de 2004 (P 74/04).

⁹ OACNUDH, “Consideraciones sobre la Ley de Justicia y Paz”. Bogotá, 27 de junio de 2005 (www.hchr.org.co).

¹⁰ Por ejemplo, en el reciente viaje de Uribe a Madrid, el representante local de Amnistía Internacional tuvo una discusión con el presidente colombiano en un seminario público.

Por otro lado, el Gobierno español no podría poner en marcha una política que le obligue a enfrentarse diplomáticamente con el Gobierno colombiano. Primero, porque está a punto de realizarse la XV Cumbre Iberoamericana en Salamanca, y para que tenga éxito es necesario reducir todos los elementos conflictivos, más aún cuando se pretende relanzar la Comunidad. Segundo, porque durante el viaje de Uribe a Madrid, en julio de 2005¹¹, Zapatero se había comprometido públicamente de ser valedor en la UE de la política antiterrorista de Colombia. Es probable que haya sido este apoyo el que explica la postergación de la decisión por parte de la UE sobre la Ley, inicialmente prevista para el 6 de septiembre y aplazada hasta el 3 de octubre¹². Tercero, apoyar al Gobierno de Uribe puede contribuir a la estrategia global de reconciliación con Estados Unidos, una prioridad de la política exterior española, y no apoyarlo podría perjudicar dicha estrategia, habida cuenta de que Colombia es uno de los pocos aliados firmes de Estados Unidos en la región.

Conclusiones: apoyo condicionado

Parece ser que la salida más lógica (pero no ideal) a este dilema ha sido promover una Declaración por parte del Consejo de la UE que exprese un apoyo condicionado a la puesta en práctica de la Ley. En efecto, las Conclusiones de Consejo del 3 de octubre¹³ señalan que la Ley puede constituir una contribución positiva a la paz, al tiempo que se compromete a trabajar con la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros actores en el seguimiento de la implementación de los procesos judiciales que se derivarán de la misma. Es decir, la UE decidió conceder, por el momento, el beneficio de la duda al Gobierno colombiano, a la espera de los resultados de la aplicación de la ley¹⁴. Por otro lado, la Declaración reconoce la validez de las críticas de la OACNUDH y otras entidades, e insta a Colombia a redoblar sus esfuerzos de negociación con otros grupos armados.

Esta posición prudente permite a Madrid afrontar algunas de sus prioridades en política exterior, aunque no será satisfactoria para las organizaciones civiles que mantendrán su presión. La única forma de "aliviar" parcialmente esa presión sería asegurando que las condiciones que se incluyan en la Declaración sean realmente aplicadas. Esto requeriría un compromiso serio de vigilancia. En cualquier caso, ese seguimiento también es vital para el éxito de los propósitos de España y de la Unión Europea frente al conflicto colombiano (aunque ambos siguen adoleciendo de una estrategia global para el mismo). Se trata, en definitiva, de una apuesta arriesgada.¹⁵

La alternativa sería rechazar la Ley bilateralmente, o a través de la UE (para evitar ser visto como el responsable). Esta opción podría ser popular entre las organizaciones no gubernamentales y los partidos de izquierda, pero contribuiría a dañar las relaciones con Uribe y, además, no es probable que tenga el efecto deseado. Por el contrario, el Gobierno colombiano probablemente ignoraría este varapalo y seguiría con su política con mecanismos internacionales de verificación debilitados.

¹¹ Peru Egurbide, "España acepta ser valedor en la UE de la política antiterrorista de Uribe", *El País* (Madrid), 13 de julio de 2005.

¹² Parece que Francia se opone rotundamente a la aprobación de la Ley, pero se encuentra aislada, mientras algunos estados miembros insisten en medidas internacionales de seguimiento y verificación. En este contexto, la postergación del debate le dio tiempo a España para convencer a sus socios para que se elabora una declaración de aprobación. Para un análisis de este tema, ver artículo de *El Tiempo* (Bogotá), "La Unión Europea se alista para respaldar la Ley de Justicia y Paz", 25 de septiembre de 2005).

¹³ Council Conclusions on Colombia. Luxemburgo, 2678th EU Council Session – General Affairs, 3 de octubre de 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86406.pdf).

¹⁴ Algo que reclama el analista colombiano, Eduardo Pizarro, uno de los mayores especialistas en la materia cuando dijo "falta, sin duda, la prueba de los hechos..." ("¿Una ley para la impunidad? *Análisis del Real Instituto* 805, Madrid, Real Instituto Elcano, septiembre 2005).

¹⁵ Un riesgo nuevo es que Estados Unidos, debido a su obcecación con tener ante su justicia a los narcotraficantes colombianos, puede obstaculizar la puesta en marcha de la Ley (ver editorial de *El Tiempo* (Bogotá) "De Washington a Cómbita", 3 de octubre de 2005).

La Ley de Justicia y Paz no es la mejor solución al problema de justicia para las víctimas afectadas por los crímenes perpetrados por los paramilitares en el terrible conflicto colombiano. El Gobierno español parece consciente de esta realidad y de los riesgos que acarrea su apoyo al gobierno de Álvaro Uribe, pero en su evaluación de los costes y beneficios de las distintas opciones que tiene, termina firmemente al lado de éste último. Sin embargo, esta decisión no debe suponer un "cheque en blanco" al gobierno colombiano, sino un apoyo condicionado.

MATERIAL DE INTERÉS:

- ➔ Council Conclusions on Colombia. Luxemburgo, 2678th EU Council Session - General Affairs, 3 de octubre de 2005
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86406.pdf

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .