

## Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana

Número 21/Julio 15 de 2005

Por Natalia Orozco, consultora FIP - Europa

### Justicia y Paz en España

*La visita del Presidente Uribe a España deja un balance ambiguo. Hubo logros importantes en materia de cooperación judicial y créditos blandos para el sector agropecuario. En lo que respecta a la ley de Justicia y Paz, el Presidente Zapatero escuchó, pero no se comprometió a defender la ley. La novedad fue la propuesta de una comisión europea de verificación de la ley. Es evidente que España actuará dentro del marco de establecido por la UE en la declaración del 13 de diciembre de 2004.*

### Antecedentes

- Expertos y sectores del gobierno Uribe vieron la llegada de la presidencia Zapatero con cierta desconfianza. Se pensaba que el país había perdido su aliado estratégico en Europa para defender la política de Seguridad Democrática. Sin embargo, si bien la aproximación cambió de tendencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores aseguró desde entonces que la intensidad de las relaciones se mantendría al mejor nivel.
- Eso explica que en los primeros seis meses de gobierno socialista los encuentros de alto nivel no se hicieron esperar. El 8 de septiembre, la Canciller Carolina Barco visitó España para el tema del SPG y otros detalles que deberían clarificarse sobre el debate de los tanques de guerra que Colombia deseaba adquirir.
- Una vez superado el debate sobre la venta de equipo militar, una misión conjunta hispano-británica de estudio de la cooperación con países de renta intermedia visitó Bogotá. El objetivo fundamental, era elaborar argumentos sólidos para contrarrestar la tendencia decreciente de la ayuda a Iberoamérica y evitar que la clasificación basada exclusivamente en la renta per cápita «castigue» a los pobres en los países de renta intermedia. Los resultados de este ejercicio se presentaron al Comité de

Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y las conclusiones las presentó España al Consejo de ministros que debía ratificar el *strategy paper*.

- El 23 de julio de 2004 el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Miguel Ángel Moratinos, visitó Colombia. La delegación la integraban además toda la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso (8 congresistas) y algunos de los miembros del Senado. Delegaciones de expertos en cooperación han estado visitando periódicamente el país.
- Durante su visita, Moratinos se entrevistó con el Presidente Uribe y otros miembros del gobierno, así como con el Alcalde Mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón. El objetivo era relanzar una agenda común en la lucha contra el terrorismo. En esa ocasión, Moratinos afirmó que España mostraría toda su disposición para apoyar y ayudar a Colombia en las negociaciones que el país desee establecer con los grupos armados ilegales.
- El 23 de septiembre de 2004, el Ministro de Defensa de España, José Bono Martínez, visitó el país con el propósito de oficializar la entrega por parte de la administración del presidente José Luis Rodríguez Zapatero de dos aviones medicalizados tipo C-212, así como de material sanitario de campaña y cursos de formación, ayuda y colaboración a la formación en materia de minas antipersonales.
- Durante su visita, Bono corroboró que su gobierno había cancelado la venta de 46 tanques AMX-30 y 20 obuses para las fuerzas militares, que en medio de una enorme polémica y el rechazo de las más importantes ONG españolas había sido previamente acordada con el gobierno de Aznar.

- En Colombia, confrontado por la prensa, el Ministro Bono expresó: *«no haré ninguna apreciación sobre un acuerdo firmado por un gobierno anterior al mío, que pudiera ser utilizada en contra del crédito de España»* y reiteró *«el respaldo total de España al gobierno colombiano en la lucha que libra contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales»*. Sostuvo además que el apoyo de España es *«a un país que con el imperio de la ley lucha contra probablemente las dos lacras más graves que se producen hoy en el planeta: el terrorismo y el narcotráfico»*.
- Las relaciones bilaterales se vieron entorpecidas posteriormente por un asunto trilateral entre Colombia, Venezuela y España. Por la compra por parte de Caracas de armamento a varios países: Rusia, Brasil y también España. De España específicamente quería adquirir 10 aviones militares de transporte C-295; dos aviones de vigilancia marina CN-235; cuatro naves patrulleras de vigilancia costera y cuatro corbetas de la empresa CASA y NAVANTIA. La transacción entre Venezuela y España se concretó el 30 de marzo de 2005.
- Posteriormente, cuando se hizo pública la donación de la ONG danesa «Rebelión» a las FARC (octubre de 2004), España dio una nueva muestra de amistad con Colombia. En noviembre de 2004, el ministro de Justicia de España, Juan Fernando López Aguilar, se comprometió a que su país gestionara ante la Unión Europea un freno a donaciones a las FARC en una iniciativa en la que lo acompañaría Alemania.
- Ambos gobiernos se comprometieron a *«promover ante la Comisión Europea el establecimiento de un grupo de trabajo para asegurar la plena efectividad de las resoluciones adoptadas en las instituciones europeas»* y para que sea *«imposible, en lo sucesivo, que una organización no gubernamental -o cualquier institución reconocida por la UE- pueda vehicular algún tipo de financiación o de colaboración»* hacia *«una organización terrorista como las FARC»*.
- El Ministro de Justicia de España calificó en el Senado como *«gravísima»* esta donación de una organización no gubernamental (ONG) a la guerrilla». Por su parte, el PSOE, que hizo pública la donación, aseguró que *«en España tenemos una sensibilidad especial con el tema del terrorismo, y más cuando la solicitud viene de un país hermano como Colombia. Así que quisimos dejar constancia ante el Senado del compromiso español con Colombia en este tema (...) que la idea es crear una comisión que vigile que esto no vuelva pasar»*, y destacó que, *aunque se trata de un caso puntual, el objetivo principal es «unir y movilizar voluntades para que esto no vaya a más»*.
- El 30 y 31 de marzo de 2005 el presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero realizó una visita oficial al país. En Bogotá firmó varios convenios de cooperación y se reunió, entre otros, con el presidente Álvaro Uribe, el Alcalde Mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón. Durante la visita se firmó un acuerdo de promoción y protección recíproca de inversiones, un convenio para evitar la doble tributación y un convenio cultural que busca facilitar el reconocimiento de los títulos y certificados académicos entre los dos países. España es el segundo país, después de Estados Unidos, que más realiza inversión directa en Colombia.
- Rodríguez Zapatero manifestó: *«queremos ser el mejor aliado para acabar con el terrorismo en Colombia. Queremos ser el mejor aliado para ver la paz en Colombia. Queremos ser el mejor aliado para fortalecer la democracia en Colombia. Queremos ser el mejor aliado para fortalecer la extensión de los derechos. Queremos ser, sobre todo, el mejor aliado, con los hechos de la cooperación»*. También se refirió al tema de la venta de armas a Venezuela afirmando que fue una operación *«que en absoluto puede situarse en el terreno de reforzamiento militar o de capacidad ofensiva de Venezuela (...) esto es sencillamente falso, falso de toda falsedad»*.
- Finalmente dijo que *«para cualquier proceso de diálogo de carácter humanitario, para cualquier proceso de diálogo en el horizonte del fin de la violencia, con cualquiera de las organizaciones de la guerrilla, hay un principio esencial que es: el cese de la violencia, el cese de las hostilidades. Y soy firmemente partidario de que puede haber escenarios humanitarios.»*
- Durante el 3 y 4 de febrero de 2005 tuvo lugar en Cartagena la reunión de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional del G-24. En la declaración final los representantes gubernamentales presentes *«reafirmaron su respaldo al Gobierno Colombiano en sus esfuerzos por fortalecer el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos, así como en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas»*.
- La visita que acaba del Presidente Uribe a España estaba programada originalmente para la segunda semana de febrero de 2005, pero fue aplazada por enfermedad (febrero 4).

## La visita del Presidente

- El Presidente Uribe se reunió primero con los reyes Juan Carlos y Sofía (julio 11), posteriormente visitó el Ayuntamiento de Madrid e intervino en el Seminario «Colombia, una Oportunidad», organizado por el Consejo Español de Organizaciones Empresariales (CEOE).
- El martes 12 de julio se entrevistó con el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, con quien suscribió varios acuerdos y convenios comerciales. El mismo día visitó el Senado y el miércoles (junio 13) terminó su visita con una reunión a la cual asistieron los líderes del Partido Popular, Mariano Rajoy y el ex presidente José María Aznar. Ese mismo día partió rumbo a Londres.
- En el seminario «Colombia, una Oportunidad», el presidente Uribe invitó a los empresarios a que con su influencia *«hagan ver a todos los habitantes de este viejo y culto continente la importancia de la Seguridad Democrática»*. Luego de brindar un panorama del estado actual de la economía y de los incentivos para la inversión extranjera -no olvidando los litigios que aún existen con empresas españolas- dedicó el final de su discurso a defender el contenido de la Ley de Justicia y Paz.
- Al respecto afirmó que: *«Si la comparamos con procesos de paz en otras partes del mundo, es una ley severa. Si la comparamos con anteriores procesos de paz en Colombia es una ley severa (...) Es bien importante la voz de ustedes apreciados empresarios de toda Europa, cuéntenle a Europa esa ley de Colombia, es una ley bien balanceada entre paz y justicia, es una ley para la paz, sin impunidad, una ley para la paz, en la cual la justicia tampoco puede ser sometimiento. Cuéntenle a la comunidad internacional que la determinación del pueblo y del Gobierno de Colombia es totalmente firme, sin claudicaciones para derrotar el terrorismo, pero también abierta y generosa cuando haya de parte de los terroristas decisión de arrepentimiento, de vivir en paz, de respetar la Constitución.»*
- Antes de la llegada del Presidente, Amnistía Internacional (AI), capítulo España, había emitido un comunicado de prensa en donde señalaban apartes de la carta enviada al presidente Zapatero con motivo de la visita: AI pedía que *«no apoye ni política ni económicamente cualquier proceso de desmovilización de paramilitares que no garantice plenamente el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de las violaciones cometidas, y que fomente la impunidad de los responsables»*.
- Al final de la intervención en el seminario, el mismo Presidente invitó al director de AI en España, Esteban Beltrán, a que le explicara sus críticas a la Ley de Justicia y Paz. Luego del intercambio, el representante de AI dijo a los medios que *«lo que no ha contado el presidente Uribe es que los fiscales tendrán solamente 60 días para investigar delitos, algunos de los cuales fueron cometidos hace diez años, y esto es cobijar la impunidad. Es dejar a miles de personas que ha muerto torturadas y ejecutadas por los paramilitares sin derecho a una reparación. ¿Cuántos paramilitares están enjuiciados en los tribunales?»*
- Al finalizar su encuentro con el Presidente y luego de firmar acuerdos de cooperación en materia agraria y de microcréditos (358 millones de Euros), Rodríguez Zapatero respondió preguntas relacionadas con la Ley de Justicia y Paz en estos términos: *«Creo que he sido suficientemente elocuente, que la información que hoy nos ha aportado el Presidente Uribe ha sido una información positiva. En la valoración de lo que conocíamos en torno a la ley, clarificadora (...)»*.
- Así mismo dio a conocer la iniciativa de crear una comisión de la Unión Europea para verificar la aplicación de la ley: *«El Presidente Uribe ha puesto y ha hecho una oferta a la Unión Europea que, en mi opinión, la Unión Europea debe considerar —y desde luego voy a apoyarla-: que el proceso de aplicación de esa ley, tenga las garantías con una comisión por parte de la Unión Europea (...)*. El Presidente español dijo además, entre otras cosas:
  - *«Creo que todos comprendemos la dificultad enorme de la situación ante la violencia que vive Colombia y desde luego, todos nos podemos sentir con una profunda solidaridad»*.
  - *«Creo que eso obliga a escuchar y las razones de Madrid, con una predisposición favorable, obliga —evidentemente- a mantener los principios que han de ser propios de un Estado de derecho, de la democracia, de las garantías de no admitir impunidad, pero creo que ha habido una explicación clara y España va a contribuir a que se mantengan los principios y por supuesto a que el objetivo que el Presidente Uribe tiene, desde que llegó a la Presidencia de intentar, desde la firmeza —que ha mantenido-, ver el fin de la guerrilla, de la violencia, de los paramilitares»*.

- *«Creo que es una obligación moral que España esté cerca, acompañe, dialogando desde la confianza y desde la cooperación».*

### Análisis:

- El aparente apoyo al discurso «explicativo» de Uribe sobre la ley de Justicia y Paz no significa que los argumentos hayan sido aceptados, ni que hayan callado los de las ONG españolas, que hicieron un eficiente trabajo de lobby previo a la llegada del Presidente. Más allá de la cortesía diplomática, es evidente que el compromiso real frente a la ley de España es aún limitado. El Presidente Zapatero optó por la decisión salomónica de comprometerse con el asunto de menor costo político (pero no menos polémico dentro del Consejo de Ministros), que es impulsar una comisión europea de verificación.
- En Cartagena, el Presidente Uribe había prometido sancionar la ley antes del mes de julio. La «coincidencia táctica» del viaje a Madrid tan solo unos días después que se ratificara la ley, hizo que el Presidente español, en una situación incómoda, se viera obligado a pronunciarse en medio de la ofensiva diplomática del gobierno nacional, por una parte, y de influyentes ONG nacionales e internacionales por la otra.
- La política interna también pesó en la actitud del presidente Zapatero frente a la ley de Justicia y Paz. Bajo la vigilancia de la oposición -del Partido Popular- el líder socialista debe demostrar su capacidad de actuar con mano fuerte frente al grupo terrorista ETA. Mostrarse condescendiente con un grupo que ha sido designado como terrorista por la UE podría ser entendido como una contradicción en el debate de la lucha decidida contra los grupos armados ilegales.
- Las palabras de Zapatero fueron cálidas y comprensivas. Pero se enmarca dentro de una lógica de la actual política española hacia América Latina. La cercanía del expresidente Aznar con el presidente George Bush había hecho que España perdiera terreno en su papel tradicional de interlocutor de los intereses latinoamericanos ante la UE. Fuentes en el congreso español explican que, contrario a las políticas de su antecesor, una de las prioridades de la política exterior de Zapatero es *«establecer una relación de mayor amistad con Centro y Suramérica»*.
- Dentro de este marco -y si recordamos que las áreas prioritarias para la cooperación española en América Latina son la lucha contra

el terrorismo, la modernización institucional, el refuerzo de las instituciones democráticas, las capacidades para satisfacer las necesidades sociales básicas, la modernización de los sectores productivos y de infraestructura- el apoyo dado al Presidente Uribe de esperarse. Más aún cuando este apoyo ya había sido expresado en consenso por los 25 en la comunicación del 13 de diciembre.

- En esencia, los logros en España fueron de tres tipos: uno técnico, que se traduce en la asignación de créditos blandos para el sector agro y el de microcréditos; uno político, que se materializará en la consolidación de una comisión de verificación al proceso con las AUC; y uno jurídico, que confirma el acuerdo más importante de esta naturaleza firmado por España con otro país, después del concertado con Francia en la lucha antiterrorista.

### Los créditos blandos

- Sin duda la asignación de 358 millones de euros (según el ABC de España) significa una importante contribución al sector agro del país. Sin embargo, cabe recordar que los recursos deberán ser reembolsados en su totalidad, dado que la cooperación bilateral española no reembolsable no reconoce a Colombia como un país prioritario.
- Esto tiene un antecedente claro: según anunció la agencia Europa Press el pasado 31 de mayo, la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad y a instancias del Grupo Parlamentario Popular una proposición sobre el fortalecimiento institucional y la ayuda a las poblaciones desplazadas de Colombia y las zonas rurales afectadas, en la que se pidió al Gobierno que mantenga la cooperación española con este país en línea con lo alcanzado en los últimos años.
- España es actualmente el segundo país donante bilateral con Colombia. Durante el período 2002-2004, aportó más de 130 millones de euros de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), de los cuales 72 millones fueron gestionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Sin embargo, en esa fecha, se supo además que Colombia no será un país prioritario según la nueva clasificación de la cooperación española y deberá compartir con otros 40 países el 30% de la ayuda bilateral española, de ahí el temor de los grupos a que haya una baja considerable en los recursos destinados al país sudamericano. Es por esto que el aporte se inscribe dentro de la lógica de ayuda reembolsable.

## Los «créditos políticos»

- «España apoyará y defenderá a Colombia ante la UE sin que esto quiera decir que defenderá la Ley de Justicia y Paz, o que tomará acciones individuales fuera del marco establecido por el Consejo de Ministros.» Así interpretan funcionarios en Madrid el encuentro entre los presidentes, que parece haber sido evaluado con demasiada rapidez por la prensa, sin detenerse en los matices de unas relaciones complejas que «ni los medios ni las ONG quieren entender.»
- Sin embargo, cabe decir que España parece haber comprendido que dadas las circunstancias «la manera más eficaz para que la cooperación internacional incida en el desarrollo de Colombia es mediante el apoyo, tanto técnico como presupuestario, a la soberanía nacional, la lucha contra los grupos que debilitan el estado y el respaldo a las políticas públicas en el ámbito social y del buen gobierno». Por eso cualquier manifestación de apoyo a la lucha de seguridad democrática no debe generar ninguna sorpresa.
- Si el respaldo a la política de Seguridad Democrática incomoda a algunos sectores; es necesario comprender que los españoles consideran que el conflicto armado interno y la lucha contra el terrorismo debe efectivamente marcar la cooperación internacional con Colombia; y es para ellos evidente que la seguridad es una condición previa para el desarrollo económico y social. «Es por eso que a pesar del cambio de gobierno español -explican desde Madrid- continuará apoyando la política de Seguridad Democrática del actual gobierno, que busca la presencia y la consolidación del Estado democrático de Derecho en todo el territorio nacional.»
- Tampoco debe sorprender si a mediano plazo se reconsidera una nueva venta de armas, aunque España quiere mostrarse como un país antimilitarista. Al respecto, diputados en Madrid aseguran que el debate estuvo mal enfocado. Aseguran que a pesar de que las ONG en Bruselas y los partidos de izquierda en España y Bruselas denunciaran activamente la venta de armas con argumentos de derechos humanos, la fallida adquisición de los tanques fue acertada solo por tratarse de «juguete obsoletos e inadaptados».
- En términos políticos, los españoles habían previamente manifestado -off the record- que les llamaba la atención que gran parte del diálogo en materia de cooperación internacional del gobierno colombiano con

Europa se concentrara en el tema de los derechos humanos, cuando el foco de atención normal, aparte de la lucha contra la pobreza, son las políticas públicas, el «buen gobierno» y el fortalecimiento institucional, y en general las reformas estructurales a largo plazo.

- Los españoles «nos desgastamos demasiado explicándoles a las ONG que los derechos humanos deben ser parte de la agenda de la cooperación internacional con Colombia, pero mediante el fortalecimiento y asistencia técnica de las instituciones legítimas», dicen funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- En resumen, las declaraciones de Zapatero y los logros políticos de la gira confirman que los españoles consideran que el conflicto y la violencia agravan problemas sociales propios de otros países de renta intermedia, sobre todo las bolsas de pobreza y desigualdad, mayores que en muchos otros países pobres. En cualquier caso, consideran (desde la Cancillería) que el apoyo al fortalecimiento del Estado democrático de Derecho colombiano es prioritario.

## La comisión de verificación:

- La propuesta de una comisión de verificación fue una de las sorpresas de la visita. Puede ser una oportunidad y un riesgo para el acercamiento de Europa a los diálogos con las AUC. Pero la incomodidad con la negociación con los paramilitares no ha desaparecido. En particular, el tema de la reelección en medio de una negociación con grupos ilegales que han permeado la política resulta incómodo.
- Los grupos de izquierda por su parte han expresado afirman que «lo único que nos había pedido claramente hasta ahora el Gobierno colombiano es nuestra ayuda en lo militar y en la desmovilización paramilitar, una mirada tan obtusa, al contrario nosotros deberíamos ayudar a desmilitarizar el país».
- Fuera de eso la posibilidad de desembolso de fondos para la desmovilización paramilitar, sea individual o colectiva es, a corto plazo, mínima. «El proceso es políticamente muy inmaduro y no pueden pedirnos, con unos proyectos débilmente formulados e insostenibles, los recursos para desmovilizar grupos tan ricos y cuando el sector privado, que tanto los ha patrocinado, no está verdaderamente presente a la hora del desmonte», dicen funcionarios españoles.

## La ofensiva diplomática

- Según funcionarios españoles, el Presidente Uribe logró en esta ocasión que los medios nacionales dijeran lo que el gobierno quería. La ofensiva fue tal, que permeó los medios españoles. Sin embargo, entre *policy* y *decision makers*, queda la sensación que el tema requería más debate.
- Más allá de las conocidas debilidades de la ley, a España le incomoda que la Ley no logre el consenso de todas las fuerzas políticas democráticas de Colombia. Es por eso que rechazan cualquier lectura simplista.
- Evidentemente en esta gira se matizaron las diferencias y trató de desarrollarse una agenda sobre aquellos puntos donde hay acuerdos. Ello no cambia el hecho de que, por ejemplo, España rechaza de forma radical el argumento de que en Colombia no hay conflicto y según aseguran algunos de los más estratégicos *policy makers* «hay incluso guerra en algunas regiones del país».

## El acuerdo de cooperación judicial

- El acuerdo judicial es la concretización de las declaraciones hechas previamente por los Ministros Bono y Moratinos. A diferencia de la comisión de verificación (propuesta «*sacada de la manga por el presidente Uribe*», según funcionarios españoles), este acuerdo es el resultado de la construcción de relaciones de cooperación y confianza.
- Con el acuerdo de lucha antiterrorista, España demuestra que puede liderar en Europa el discurso de corresponsabilidad en los delitos conexos. Aunque no se ve a Colombia como una «amenaza» para la seguridad interna y el término genera reticencia, los políticos (de centro derecha y centro) consultados por la FIP hacen más fácilmente que en otros países europeos la relación entre el consumo de droga y el financiamiento de grupos armados ilegales del país.

## El diálogo con las ONG

- Como sucedió en el tema de la venta de armas (en el que también hubo un fuerte lobby venezolano) las ONG españolas también han sido escuchadas en la discusión sobre la ley de justicia y paz. Sin embargo, en relación a las ONG colombianas, funcionarios españoles manifiestan que «*frente a esta polarización en Colombia en España nos preguntamos: si estas ONG sí son los portavoces de la opinión*

### Fundación Ideas para la Paz

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

Teléfono: 6446572

Fax: 618 0173

Email: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

*pública, ¿quién las eligió? Creemos que en la opinión pública colombiana hay una mayoría silenciosa y otra silenciada».*

- Otro funcionario asegura que la radicalización tanto del gobierno en la defensa como las ONG en los ataques, hace que las partes pierdan legitimidad y el debate se torne simplista y pierda profundidad: «*están tratando que la comunidad internacional vea las cosas en blanco y negro y eso será dañino*», aseguran desde Madrid.
- Amnistía Internacional continuará insistiendo en que España haga presión y exija que «*la guerrilla comparezca, así como los paramilitares frente a la justicia y porque el gobierno vele en separar la población civil a través de un acuerdo humanitario*» Amnistía denunció y denunciará permanentemente «*la red de informantes civiles y todo lo que está incluido en la Hoja de Ruta. Estando convencida que a través de la comunidad internacional se puede presionar para combatir también a los paramilitares*».