



**Robert Schuman**



**La Ley de Justicia y Paz de Colombia:  
Contexto, perspectivas internacionales,  
y actitud de la Unión Europea**

**-Joaquín Roy**



**Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series  
Vol.5 No. 36  
November 2005**

**This publication is sponsored by the EU Commission.**

## The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- ◆ EU Enlargement
- ◆ The Evolution of the Constitutional Process
- ◆ The EU as a Global Player
- ◆ Comparative Regionalisms
- ◆ The Trans-Atlantic Agenda
- ◆ EU-Latin American Relations
- ◆ Economic issues
- ◆ Governance
- ◆ The EU and its Citizens
- ◆ EU Law

As the process of European integration evolves further, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers is intended to provide current analyses on a wide range of issues relevant to the EU. The overall purpose of the monographic papers is to contribute to a better understanding of the unique nature of the EU and the significance of its role in the world.

Miami European Union Center  
University of Miami  
1000 Memorial Drive  
101 Ferré Building  
Coral Gables, FL 33124-2231  
Phone: 305-284-3266  
Fax: (305) 284 4406  
E-Mail: [jroy@miami.edu](mailto:jroy@miami.edu)  
Web: [www.miami.edu/eucenter](http://www.miami.edu/eucenter)

### **Jean Monnet Chair Staff:**

Joaquín Roy (Director)  
Aimee Kanner (Editor)  
Roberto Domínguez (Research Assistant)  
Nuray Ibryamova (Research Assistant)  
Markus Thiel (Research Assistant)  
Wendy Grenade (Associate Editor)  
Eloisa Vladescu (Editorial Assistant)

---

**La Ley de Justicia y Paz de Colombia:  
Contexto, perspectivas internacionales, y actitud de la Unión Europea**

---

**Joaquín Roy\***

**The Jean Monnet Chair  
University of Miami  
Miami, Florida**

**November 2005**

---

\* **Joaquín Roy** es Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y Doctor por Georgetown University. Es catedrático Jean Monnet y Director del Centro de Excelencia de la Unión Europea de la Universidad de Miami. Es autor de más de 200 artículos y reseñas publicadas en revistas académicas, entre ellas Journal of Inter-American Studies, Revista Española de Derecho Comunitario, Revista de Estudios Internacionales, Afers Internacionals, Política Exterior, Relaciones Internacionales, Colombia International. Entre sus 25 libros destacan Cuba y España: relaciones y percepciones (Madrid BCC, 1988), El pensamiento demócrata-cristiano (Madrid ICI, 1991), The Reconstruction of Central America: the Role of the European Community (North-South Center, 1991), The Ibero-American Space/ El Espacio Iberoamericano (U.Miami/Universidad de Barcelona, 1996), La siempre fiel: un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998) (Universidad Complutense, 1999), Cuba, the U.S. and the Helms-Burton Doctrine (University of Florida Press, 2000), Las relaciones exteriores de la Unión Europea (México: UNAM, 2001), Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América (México: UNAM, 2002) y La Unión Europea y el TLC (México: UNAM, 2004). Ha publicado más de 1.200 columnas y ensayos en diarios y revistas de España, los Estados Unidos y América Latina. Entre las distinciones recibidas destaca la Encomienda de la Orden del Mérito Civil, otorgada por el Rey Juan Carlos I de España.

# La Ley de Justicia y Paz de Colombia: Contexto, perspectivas internacionales, y actitud de la Unión Europea

---

## Introduction

### I

#### Colombia en la encrucijada

##### Un complejo escenario

Durante una buena parte de la segunda mitad de 2005, los observadores de la escena de las relaciones entre la Unión Europea (EU) y Colombia<sup>1</sup> estuvieron esperando con notable expectación dos decisiones que resultan cruciales para sopesar el curso futuro del apoyo europeo a la resolución del conflicto armado colombiano.<sup>2</sup> La primera incógnita residía en las dimensiones precisas de la evaluación que debía hacer el Consejo de la UE de la controvertida Ley de Justicia y Paz. La segunda estaba centrada en la resolución de la decisión de la Corte Constitucional de Colombia con respecto a la decisión que en su día tomó el Congreso para dar el visto bueno a la posibilidad de la reelección del Presidente Alvaro Uribe, incapacitado legalmente por la Constitución para optar a un

---

<sup>1</sup> De diverso origen, para un panorama de los diferentes aspectos de esta relación, los siguientes documentos y declaraciones son útiles: Grupo de Trabajo Unión Europea. La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante-- Unión Europea. "Las relaciones Colombia –Unión Europea: De la incertidumbre al estancamiento." octubre 2004; Oficina de Coordinación Regional Bogotá-Unión Europea. "Programa Andino de derechos humanos y democracia 2002-2005"; Reyes, Camilo. "Europa: Situación, perspectivas e impacto en Colombia." Proyecto de Intervención V Sesión del Programa Presidentes de Empresa, 3 agosto 2005; Barco Isakson, Carolina. "Política Exterior de Colombia: 2002-2006. Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad." Universidad de los Andes. Facultad de Administración, 3 agosto 2005.

<sup>2</sup> Para una muestra de mis análisis sobre la actitud de la Unión Europea ante Colombia: Roy, Joaquín. "Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process: from Good Intentions to High Frustration," Working Paper No. 11, North-South Center, January 2003. <http://www.miami.edu/nsc/publications/pubs-WP-pdf/WP11.pdf>; "La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz? Colombia Internacional (Universidad de Los Andes), 51, enero-abril 2001, pp. 5-27; "European Union perceptions of Plan Colombia: A Virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?" U.S. Army War College/North-South Center, Carlisle, Pennsylvania, 2001. Occasional paper. Para un análisis comparativo entre la actitud de la UE ante Colombia y Cuba: Roy, Joaquín. "La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones," en Roy, Domínguez and Velázquez, Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América, México: Universidad Nacional de Quintana Roo/ Plaza y Valdés, 2003, pp. 153-183; y "Coherencia y contradicción de la Unión Europea ante Cuba y Colombia: de altas esperanzas a grandes frustraciones," América Latina, Universidad de Salamanca, Vol. 31, agosto 2002, pp. 33-61; "Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process -- From Good Intentions to High Frustrations" Miami, European Union Center. Occasional paper. June 2002.

segundo mandato.<sup>3</sup> Despejado este aspecto con el anuncio el 19 de octubre del fallo favorable por que Uribe podría ser candidato en mayo de 2006, conviene efectuar una revisión de la evolución global del contexto total,<sup>4</sup> aunque todavía se deberá esperar (para la mayoría de los observadores, rutinariamente) hasta el 11 de noviembre a la decisión sobre la ley de garantías para saber si efectivamente Uribe podrá ser candidato.

El primer tema fue solventado por la UE con una declaración predecible y suficientemente ambigua que conseguía expresar de nuevo el sincero sentimiento de solidaridad con Colombia y el debido respeto por una ley votada impecablemente por la estructura democrática. Al mismo tiempo, se dejaba entrever en clave diplomática la honda preocupación europea acerca de la efectiva aplicación de un plan de reinserción de los miembros de los grupos paramilitares de ultraderecha que han sido la réplica de las dos grandes formaciones dedicadas a las acciones terroristas y al narcotráfico. Una vez conocido el perfil de la actitud europea, quedaba pendiente el segundo enigma basado en la potencial reelección de Uribe, como protagonista ineludible de la escena política colombiana en el siguiente lustro, un marco más que suficiente para que se pueda acometer, aunque no solucionar del todo, el tratamiento de los más acuciantes retos de la sociedad colombiana, con repercusiones mas allá de las fronteras del país.

Además, un tercer ángulo de este rompecabezas estaba (y sigue estando) representado por la situación de transición por la que vive Europa en el mismo año. Por un lado, colectivamente sigue atrapada por el colapso del proyecto constitucional y la indecisión presupuestaria para 2007-2013 bajo una vacilante presidencia británica. Por otro, presenta una dirigencia que todavía no se ha asentado en los países recién ingresados. Mientras, los líderes de los países mayor con población de la UE están en riesgo de desaparecer políticamente (Italia, Francia), ya lo han hecho (Alemania), pueden cambiar en pleno mandato (Reino Unido), o acaban de experimentar el cambio (Polonia). Solamente Rodríguez Zapatero en España parece tener garantizada su continuidad por unos años.

Al otro lado del Atlántico, tampoco ayuda el hecho de que la valoración de la presidencia de los Estados Unidos no solamente en el exterior, sino sobretodo en el interior experimentó una caída en picado en el mismo período debido a una combinación de factores. Al deterioro de la seguridad en Irak y los incidentes de corrupción en colaboradores de Bush, se unieron las tragedias climatológicas que han evidenciado las fallas del sistema y las carencias de la propia presidencia en encararlas apropiadamente.

---

<sup>3</sup> Como muestras de la expectación que la inminente decisión levantaba, véanse: Andy Webb-Vidal, "Re-election amendment has Colombia on alert", *Financial Times*, October 13, 2005; Eduardo Peña, "Si todo sigue como quedó planteado el jueves pasado, la Corte Constitucional aprobará la reelección", *El Tiempo*, 18 octubre 2005

<sup>4</sup> *El Tiempo*, "Corte Constitucional aprobó la reelección presidencial", 20 octubre 2005.  
[http://eltiempo.terra.com.co/proy\\_2005/reeleccion/index.html](http://eltiempo.terra.com.co/proy_2005/reeleccion/index.html)

El 21 de junio de 2005, el Congreso de la República de Colombia aprobó el texto conciliado de la Ley No. 211 de 2005 del Senado colombiano, identificada como No. 293 de la Cámara de Diputados.<sup>5</sup> Este instrumento legal, mejor conocido como “Ley de Justicia y Paz”, no solamente estuvo precedido antes de su aprobación de enconadas polémicas dentro y fuera del país, sino que además tiene garantizada su notoriedad tras su puesta en vigencia después de las primeras desmovilizaciones de miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta organización paramilitar ha estado disputando a las guerrillas de las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), organizaciones armadas consideradas tanto por el gobierno colombiano como por los Estados Unidos y la Unión Europea como “terroristas”. Las FARC, el ELN, y las AUC se han dedicado, en competencia y por separado, al narcotráfico, el secuestro, la extorsión, el asesinato y a la ejecución indiscriminada de violencia que atenaza a Colombia desde hace más de cuatro décadas.

La Ley de Justicia y Paz ha sido presentada por el gobierno colombiano como medio idóneo para incitar al abandono de las actividades armadas no solo por parte de las AUC, sino también de las FARC y el ELN.<sup>6</sup> En la práctica, según el precedente de las desmovilizaciones de contingentes paramilitares y las críticas recibidas de analistas tanto en la misma Colombia como en el exterior, parece ser diseñada para beneficio predominante, cuando no exclusivo, de la organización ultraderechista. En consecuencia, la ley fue calificada tempranamente por numerosos sectores de la oposición colombiana y observadores internacionales como simplemente un mecanismo de amnistía encubierta y generoso perdón, cuando no de garantía de la impunidad de los delitos incurridos por los paramilitares.<sup>7</sup> Entre la bondad de la ley (según aboga el gobierno) y el calificativo de

---

<sup>5</sup> República de Colombia. Gaceta del Congreso. Cámara de Representantes: Informes de Conciliación. 21 junio 2005. Entre los esfuerzos divulgativos en los medios de comunicación destaca el eficaz dossier de la revista Semana, “La Ley de Justicia y Paz explicada”, 18 octubre 2005 <http://semana.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=88306>; véase también el informe didáctico elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2005/julio/documentos/justiciaypaz.pdf?PHPSESSID=b64cd9a336355e1d64ccd12a7adf71ed>

<sup>6</sup> Entre las presentaciones de promoción en el exterior de los aspectos positivos de la ley, véase especialmente la del vicepresidente Francisco Santos en el Wilson Center de Washington, 20 julio 2005 <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2005/julio/documentos/justiciaypaz.pdf?PHPSESSID=b64cd9a336355e1d64ccd12a7adf71ed>; en la misma línea, la columna distribuida a varios medios en los Estados Unidos: Santos Calderón, Francisco. “Demobilization plan is a way to end the violence”. The Miami Herald, August 22, 2005. También es conveniente analizar el contenido de la presentación de Carolina Barco, Ministra de Asuntos Exteriores: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2005/julio/documentos/justiciaypaz.pdf?PHPSESSID=b64cd9a336355e1d64ccd12a7adf71ed>

<sup>7</sup> Entre los informes e evaluaciones críticas de la comunidad internacional y el conjunto de ONGs: Amnistía Internacional. “Colombia: La Ley de Justicia y Paz garantizará la impunidad para los autores de abusos contra los derechos humanos.” 26 abril 2005; Comisión Colombiana de Juristas. “Una Metáfora Justicia y Paz.” 21 junio 2005; Human Rights Watch. “Colombia: U.K. should reject Pro-Paramilitary Law.” July 14, 2005; Equipo Nizkor. “Intervención de Michael Frühling en el II Encuentro Nacional de víctimas de crímenes de lesa humanidad.” 23 junio 2005; Naciones Unidas. Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Oficina de Colombia. “Consideraciones sobre la Ley de ‘Justicia y Paz’ “ 27 junio 2005.

tener un objetivo de “injusticia y guerra” (según uno de los más hondos juicios en la opinión pública colombiana,<sup>8</sup>) hay toda una gama de especulaciones, valoraciones de cautela y predicciones acerca de su naturaleza jurídica, su moralidad y su eficacia.<sup>9</sup>

Aparte de las deficiencias legales y los problemas políticos que la pueden convertir en ineficaz para conseguir el explícito objetivo final (la paz, la reparación de los daños causados y la reconciliación), el obstáculo probablemente insuperable sea el alto costo social y económico que implica la ejecución práctica de un plan que exige la reinserción de más de 20.000 miembros de las AUC, si se limitan los beneficios de la ley y solamente se aplican a los paramilitares derechistas. La desmovilización hipotética de las FARC y la más plausible del ELN significaría la incorporación a la sociedad de otros 30.000 o 40.000 combatientes que solamente cuentan en la actualidad entre sus habilidades la violencia indiscriminada y la dedicación a funciones delictivas. En suma, con o sin ley, la reincorporación de tal imponente cantidad de “desempleados” a la sociedad colombiana, que ya sufre un alto nivel de paro efectivo (entre el 15 y el 20%) o funcional (superior al 30%), tiene una factura difícil de asumir no solamente por el erario estatal, sino también por la cooperación internacional, que parece ha llegado al límite de sus capacidades o voluntad.

De ahí que el presidente Alvaro Uribe haya dedicado gran parte del 2005 a cortejar los favores de la comunidad internacional, tal como lo hiciera en su momento su antecesor Andrés Pastrana al promover el Plan Colombia, y cómo el actual presidente consiguió rescatar los flecos sociales, distinguiéndolos de los militares. Pero entonces la sociedad colombiana sentía el flagelo indiscriminado de lo que eficazmente fue calificado (de ser percibido como lucha “contrainsurgencia”) como “narcoterrorismo”. Ahora se trata de abogar por la aceptación de un programa que implica la generosa amnesia parcial de una estrategia de castigo y disuasión para los que colaboraban, a regañadientes o de buen grado, con la guerrilla.

Como contrafuego de las FARC y el ELN, los paramilitares se han dedicado también al narcotráfico y la extorsión, cuando no al asesinato y a la incautación de propiedades privadas para beneficio propio. La restitución del daño causado es una tarea descomunal, cara, y de inciertos resultados. Pero en todo caso, como sucediera en su momento con la petición de ayuda para adherirse al Plan Colombia, el apoyo que esta vez

---

<sup>8</sup> Caballero, Antonio. “Ley de injusticia y guerra”. Semana, 15 agosto 2005. Con actitud negativa acerca del proyecto, véanse también: Zárate-Laun, Cecilia. “AUC demobilization plan a bad idea”. The Miami Herald, August 15, 2005; Reel, Monte. “Law Seen As Soft on Militias in Colombia: Critics Say Effort at Demobilization Is Deeply Flawed”. Washington Post, August 21, 2005.

<sup>9</sup> Fundación Ideas para la Paz. “Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana: La tercera generación”. 12 agosto 2005; Pardo, Rafael. “Proceso de Reconciliación”. Partido Liberal Colombiano, 6 agosto 2005; Pizarro Leongómez, Eduardo. “Piedras en el zapato: Asociaciones de víctimas”. El Tiempo, 1 agosto 2005; Pizarro Leongómez, Eduardo. “Un llamado de atención: Paramilitarización de Colombia”. El Tiempo, 15 agosto 2005; Cambio. “¿Será verdad tanta belleza?”. 20 junio 2005; Cambio. “Me siento clonadeon Mario Iguarán”. 25 julio 2005; El Tiempo. “Paras/Dicen expertos en seguridad: Se necesitan 3 policías por cada paramilitar desmovilizado”. 1 agosto 2005.

se solicita para la Ley no es solamente moral (lo cual ya es importante), sino también económico. Por lo tanto, esta ayuda solamente puede llegar de los Estados Unidos, Europa y el Japón. Y al igual que sucediera con la promoción del Plan, el endoso de la Ley está inserto en un contexto muy complejo, compuesto no solamente por el distanciamiento europeo a lo que puede percibirse como inspiración de Washington, siguiendo el ejemplo de la reticencia ante el Plan Colombia, sino también por la división de criterios en el exterior.

Desde entonces, unos elementos adicionales se han añadido a convertir la “venta” de la Ley en un tortuoso paseo por un campo minado, no exento tanto de posibilidad de fracaso como de éxito limitado, o por lo menos, de ausencia de una oposición formidable que la hagan inviable. Entre los de índole interior destacan las ya de por sí extremas peculiaridades colombianas, que rebasan el perfil que podría considerarse como coyuntural para merecer el calificativo de endémicas.

Estos perfiles incluyen la paradoja de simultanear una de las cotas más notables de aparente cohesión de identidad nacional (además de ser el tercer país hispanohablante más populoso, situado en la confluencia de las Américas) con uno de los niveles más escandalosos de desigualdad y exclusión social, ya de por sí elevados en el conjunto de América Latina. Íntimamente ligada a estas carencias, descuella en este apartado la dependencia de la economía, formal o informal, sobre la producción y comercialización de las drogas ilícitas, en un grado y profundidad tal que numerosos observadores se preguntan sinceramente si es posible imaginar una Colombia semejante a la actual sin la presencia de este fenómeno que llega a afectar todos los estamentos y sectores. Estrechamente relacionado con esta dependencia se debe señalar la sorprendente (para el observador extranjero) “normalidad” con la que se trata la violencia general y sobretudo las operaciones que, por falta de otro calificativo, son propias de una “guerra” o, por lo menos, para usar el eufemismo preferido por los medios de comunicación más moderados, del “conflicto armado”.

Nada tiene de extrañar, por lo tanto, que desde los centros de poder de los Estados Unidos se observe la problemática de Colombia bajo el prisma de otras “guerras” o por lo menos estrategias contaminadas por la visión de conflictos armados. Tampoco debiera sorprender que en determinados círculos europeos (al igual que en los medios críticos de los Estados Unidos y buena parte de América Latina) exista una notable resistencia a tratar la problemática colombiana, en primer lugar, con el simplismo de un enfrentamiento con la insurgencia. Mayor resistencia recibe la noción de situar el conflicto colombiano insertado en el marco más amplio de la “guerra” contra el terrorismo internacional, sobretudo después del 11 de Setiembre de 2001. Paradójicamente, el uso y manipulación de este grave acontecimiento no hizo más que recrudecer el contraste de dos visiones contrapuestas para tratar la compleja madeja de aspectos que atenazan a la sociedad colombiana y amenazan constantemente con

contaminar su inmediato entorno geográfico, sino lo han hecho ya irremisiblemente.<sup>10</sup> Este diagnóstico puede parecer sesgado e injusto según la perspectiva de los que sufren las consecuencias de las diversas dimensiones del enfrentamiento en Colombia, pero la percepción generalizada en el exterior es, además de compleja y preñada de sus propias contradicciones, que las raíces del endémico conflicto son estrictamente locales y que las conexiones internacionales son coincidentes en algunos aspectos, pero no constituyen su causa.

Digno de mención en el contexto interior es la fortaleza de la posición del presidente Alvaro Uribe cuando precisamente se cumplían tres años de mandato y se hallaba inmerso en un proceso legal para conseguir ser aceptado como candidato a la reelección, hasta ahora constitucionalmente imposible. Respaldado por unas encuestas extremadamente favorables (en parte basadas en los progresos evidentes en la lucha contra la insurgencia) y unos éxitos internacionales que incluyen el nombramiento de Luis Alberto Moreno, embajador en Washington, como nuevo Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Uribe se ha convertido en una figura pivotal, con la que todos los contrincantes deben contar.

Las perennes dimensiones sociales se alzan como una espada de Damocles sobre el tejido humano colombiano, con una economía dependiente de las oscilaciones del mercado internacional. Simultáneamente, la peculiaridad del narcotráfico representa un mal que contamina toda actividad. Por lo tanto, cualquier análisis, por muy general que sea, debe incluir el hecho insoslayable de que gran parte del territorio está permanentemente sujeto a los vaivenes que, por falta de otra palabra, debieran ser considerados como propios de una guerra (o, por lo menos, de una contienda dominada por la iniciativa táctica de una guerrilla, al modo tradicional). En medio, se halla atrapada una población civil siempre sujeta a las exigencias de uno de los tres grupos ilegales en disputa.

En el frente exterior, esta compleja situación justamente se halla insertada en un triple contexto internacional, dominado, en primer lugar, por el inmediato entorno latinoamericano. En su círculo más inmediato se halla una fracturada Comunidad Andina en la que destaca, por su no siempre positivo protagonismo, Venezuela. Nótese que la subregión incluye otros países sujetos a su vez a crisis internas siempre susceptibles de derramarse por sobre sus fronteras: Bolivia y Ecuador (con cambios presidenciales traumáticos) y Perú (siempre bajo la misma amenaza). Este detalle no debe ser soslayado en absoluto cuando se trata la relación privilegiada con los Estados Unidos, que naturalmente domina el cosmos interamericano y resulta imposible de desdeñar cuando se considera la implicación de la Unión Europea y sus estados miembros.

---

<sup>10</sup> Para una muestra impecable y encomiable, véase el número de la revista Colombia Internacional, No. 60, julio-diciembre 2004, dedicado al contexto de seguridad provocado por el conflicto.

## La imparable fortaleza de Uribe

Continente de contradicciones y extremas paradojas, experimento de democracia y endémico autoritarismo, cuando la totalidad (con una sola excepción: Cuba) se rige por gobiernos constitucionalmente elegidos en comicios libres y periódicos, en el plano práctico solamente hay cuatro líderes en las Américas que hoy pueden presumir de controlar, por diversos métodos, el aparato estatal. Por un lado, destacan Castro en Cuba y Chávez en Venezuela. Por otro, Bush en los Estados Unidos y Alvaro Uribe en Colombia.<sup>11</sup> Los demás colegas de diversa índole cultural y geográfica, están constitucionalmente limitados por coaliciones necesarias, irremisiblemente debilitados bien porque no poder ser reelegidos (Fox), porque ya no se sabe cómo se llama el máximo mandatario (Bolivia), porque las encuestas no le dan ni el 10% de apoyo (Toledo, quien no controla ni a sus ministros), porque no solamente tienen enemigos en su propio partido, sino toda la oposición en contra (Kirchner), o porque están atrapados en un marasmo de corrupción (Lula). Los que administran el gobierno con unas dosis variadas de democracia participativa (en Canadá, Chile, el Caribe inglés), deben compartir cotas de poder, siempre pendientes de variantes parlamentarias y de coaliciones. Solamente las dos parejas emblemáticas mencionadas están en pleno control.

Nada tiene de extraño, por ejemplo, que cada dúo se reúna frecuentemente, unas veces (respectivamente) en La Habana o Caracas, y por otro lado en Washington y en el rancho tejano de Crawford. En este contexto, anhelando una invitación que todo político quisiera recibir y pocos consiguen, el presidente colombiano Alvaro Uribe se reunió con Bush el 6 de agosto para recibir un nuevo espaldarazo del mandatario norteamericano y de paso recabar la urgente confirmación no solamente para el apoyo a los flecos del controvertido Plan Colombia, sino también para el tratado de libre comercio (en ampliación del aprobado con los países centroamericanos y la República Dominicana) y la polémica Ley de Justicia y Paz. Una apretada agenda en la que Bush parecía estar dispuesto a ir hasta el final para justificar el nivel de asistencia militar que equipara a Colombia a los escenarios explosivos del triángulo formado por Egipto, Irak e Israel.

---

<sup>11</sup> Alrededor del tercer aniversario de su mandato, la atención mediática fue notable: Agudelo, Javier. “Uribe: tres años con las riendas en las manos”. El Tiempo, 31 julio 2005; Ibarz, Joaquim. “Uribe gobierno de forma mesiánica y caudillista, no cree en los partidos”. La Vanguardia, 9 agosto 2005; Ibarz, Joaquim. “La guerrilla está desesperada porque el pueblo colombiano quiere mi reelección”. La Vanguardia, 10 julio 2005; Medellín Torres, Pedro. “Tres años: La pasión por las mayorías: El presidente Uribe es un rehén de su amor por los ‘voticos’”. El Tiempo, 2 agosto 2005; Bayona, Mauricio. “Uribe habla sin tapujos: De la guerrilla, narcotráfico y planes futuros”. El Sentinel, 6 agosto 2005; Cambio. “Ni contigo ni sin ti”. 6 agosto 2005; Cambio. “Cuesta arriba”. 1 agosto 2005; Caballero, Antonio. “Uribe no es serio”. Semana, 1 agosto 2005; El Tiempo. “A galope, el presidente Uribe inicia cuarto año”. 31 julio 2005; Cambio. “Un país uribizado”. 18 julio 2005; Vargas, Mauricio. “Uribe, ¿pesimista frente al fallo?”. Cambio, 18 julio 2005; Leyva Valenzuela, Jorge. “Análisis de la gran encuesta electoral: Uribe, imbatible: Los colombianos lo reelegirían en primera vuelta presidencial con un 70,2 %.”. El Espectador, 31 julio 2005; García Segura, Hugo. “El desafío del último año”. El Espectador, 31 julio 2005; Rangel Suárez, Alfredo. “A la luz de las cifras: Uribe, tres años”. Fundación Seguridad & Democracia, 19 agosto 2005; Valencia Tovar, Alvaro. “Astillas políticas”. El Tiempo, 19 agosto 2005.

Mucho en común tienen Bush y Uribe, lo cual permite una fluidez química ausente entre el presidente estadounidense y muchos colegas, sobretodo europeos (Chirac, Zapatero y Schroeder, por solamente nombrar tres). Justamente cuando Bush soslayó al Congreso nombrando al polémico John Bolton como embajador en Naciones Unidas, mientras los senadores estaban de vacaciones, Uribe decidió nombrar como nuevo embajador en Washington a su antecesor en la Casa de Nariño, la mansión presidencial bogotana. Todavía resonaban las críticas de Andrés Pastrana contra Uribe con respecto a la nueva ley, al igual que multitud de congresistas norteamericanos y un número notable de gobiernos europeos, además de un puñado de las más significativas ONGs y prestigiosos think-tanks vigilantes, como Human Rights Watch.

El ex presidente conservador, sin embargo, decidió aceptar la oferta del liberal (considerado por los conservadores como uno de los suyos).<sup>12</sup> No solamente aceptó ejercer como embajador ante la Casa Blanca, sino también tratar de coordinar una comisión internacional para dar credibilidad a la ley de desmovilización de las AUC. Según toda evidencia, esta organización derechista paramilitar fue fundada por los propietarios colombianos acosados por las guerrillas. Según los sectores críticos, no solo fue tolerada sino también financiada por el propio gobierno para poder llegar a los espacios del territorio nacional donde no existía la presencia estatal, ya libre de trabas legales. Con el tiempo, las AUC (en “bloques” o “frentes” provistos de notable autonomía territorial) terminaron dedicándose a las labores de las mismas guerrillas (el asesinato, la extorsión el secuestro, y el narcotráfico, todo conveniente tamizado por el lavado de dinero).

Por lo tanto, según toda lógica razonable, Pastrana asumió una labor para la que necesita todas sus habilidades diplomáticas para convencer a los críticos y los escépticos acerca de la bondad de un proyecto que, según los análisis más descollantes, apenas prevé la condena de unos años en moderada prisión a los que confiesen voluntariamente sus desmanes, sin garantías de restitución de propiedades ilegalmente adquiridas y sin que las víctimas sean parte del control del proyecto. El problema es que, de no respaldarse la ley, los paramilitares (de los que más de 8.000 ya se han desmovilizado) pueden volver a ejercer sus ilegales funciones. Por lo tanto, causarían como resultado no deseable el desvío de los necesarios recursos gubernamentales que deben dedicarse a enfrentar las guerrillas de las FARC y el ELN, y convencerles por la fuerza de que desistan en su empeño, una tarea en la que hasta la fecha no han conseguido su propósito a cabalidad.

Si el proyecto de desmovilización es económicamente caro y socialmente arduo (Uribe y Pastrana van a tratar de recabar fondos fuera y dentro de Colombia), el Plan Patriota, por el que las Fuerzas Armadas pasaron a la iniciativa una vez se abandonó la ambivalencia de Pastrana con sus zonas de “despeje”, es todavía más costoso. Se halla permanentemente pendiente casi exclusivamente de la generosidad de los Estados Unidos (que ya ha contribuido más de 4 mil millones de dólares al conjunto del Plan Colombia). De ahí que Uribe y Pastrana puedan considerarse como que están actuando bajo un

---

<sup>12</sup> El Tiempo. “Así se decidió la embajada de Pastrana”. 2 agosto 2005.

chantaje de los paramilitares, en una escenificación suavizada por buenas palabras y múltiples ceremonias televisivas de entrega de armas.

Pero la aceptación de Pastrana a asumir la embajada en Washington también revela, según los críticos, una vez más la debilidad del sistema de partidos en Latinoamérica, y especialmente en Colombia, ya que las alianzas (aunque sean suscritas, como se presenta este caso, como servicio leal a los intereses nacionales) solamente sirven para al refuerzo del poder personal e individualizado. Obsérvese que esto ocurría precisamente cuando la Corte Constitucional apenas había encarado el dilema de decidir sobre la legalidad del proyecto de reelección presidencial, a la que Uribe aspira por otro periodo de cuatro años. De celebrarse en ese momento, hubiera ganado las elecciones por casi unanimidad, contra cualquier candidato, en cualquier formación. Mientras tanto, Colombia presumía de haber ganado un especial “match” a la Unión Europea en la Organización Mundial del Comercio rechazando el nuevo arancel para el banano latinoamericano.<sup>13</sup> Y no sería éste el único logro a nivel internacional.

Sonado triunfo de Uribe también fue el nombramiento de Luis Alberto Moreno, el antecesor de Pastrana en la embajada washingtoniana, como nuevo Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>14</sup> Sucedió así a Enrique Iglesias, quien optó por liderar el incierto proyecto iberoamericano desde Madrid, en una apuesta de apoyo al presidente español Rodríguez Zapatero por resucitar el sistema de cumbres entre los países del conjunto hispano luso, que no es ajeno a la apuesta española por Colombia.

## **El apoyo europeo**

### La coyuntura de la Unión Europea

Para contribuir al entendimiento y la comprensión, más que la justificación o el rechazo, de la actual relación entre Colombia y la Unión Europea, entendida como el ente colectivo o la acción individual de sus estados miembros, conviene evitar los maniqueísmos y la simplificación. Al mismo tiempo, se recomienda el análisis monográfico de los numerosos ángulos que, luego de ensamblados, aunque sea de forma imperfecta, permiten plasmar un panorama, sino más coherente, por lo menos más razonable. Con este objetivo en mente, se podría decir que media docena de aspectos resultan imprescindibles para analizar la actitud europea hacia Colombia, enfocada sobretudo hacia el proyecto de desmovilización a ejecutarse bajo los parámetros de la

---

<sup>13</sup> El Tiempo. “Banano: latinos 1, Europa 0”. 2 agosto 2005.

<sup>14</sup> Cambio. “Se creció Moreno”. 1 agosto 2005; Cruz, Marina. “La magia de Moreno”. Tiempos del Mundo, 4 agosto 2005; Semana. “Pequeño Gigante”. 1 agosto 2005; Jaramillo P., Andrés Carlos. “El ‘gigante’ del BID”. El Espectador, 6 agosto 2005. See also his own column: Moreno, Luis Alberto. “Colombia, through the looking glass: Drug, war, terrorism continue, but nation is safest in 20 years.” The San Diego Union-Tribune, August 3, 2005.

Ley de Justicia y Paz, generadora de duras polémicas que ya son obstáculo para los avances del apoyo europeo a la pacificación y consolidación de la democracia.<sup>15</sup>

En primer lugar, se impone un mínimo entendimiento de lo que ha sido y pretende ser la propia Unión Europea, un concepto lamentablemente distorsionado en las Américas. Pero este objetivo bien intencionado topa ahora con la crisis desencadenada por el fallido proyecto constitucional europeo. Al mismo tiempo, se tiene que contar no solamente con el papel de socios imprescindibles para el proceso europeo (Francia y Alemania) y para la relación con América Latina y Colombia (España), sino también con la posición peculiar de un miembro especial (el Reino Unido). Finalmente, por mucho que se pretenda minimizar su impacto, y se rechace su frecuente injerencia, tanto con respecto a la evolución del ente de la UE, como al entramado triangular con Colombia, conviene no perder de vista a los Estados Unidos, inmersos en su propia problemática mundial.<sup>16</sup>

A grosso modo, y de forma provisional, podría decirse que el defectuoso entendimiento de la UE en las Américas no facilita la mejor explotación de las ventajas para Colombia. Se minimiza la reticencia de numerosos miembros a respaldar sin condiciones los planes colombianos, tanto si es por causa de su íntima relación con la política exterior de los Estados Unidos, como si la causa es la defectuosa garantía de protección de derechos humanos y lo que se considera como incondicional amnistía. La prognosis incluye una dosis adicional de ambivalencia, comprensión, buenas intenciones y cierta generosidad financiera, limitada por la propia coyuntura de la UE, y su incertidumbre presupuestaria.

### El impacto del IRA

Parecía que el protagonismo de Blair y el Reino Unido había llegado a la cima con los atentados del 7 de julio y la réplica (afortunadamente incruenta, con la excepción de la desgraciada del joven brasileño confundido como sospechoso), de dos semanas más tarde. Pero la decisión del Ejército Republicano Irlandés (IRA) de abandonar la lucha armada añadió una dimensión si cabe más espectacular a la conversión de Londres en foco de la atención mundial. La importancia intrínseca que la renuncia a la violencia por parte del grupo armado, cuyas acciones terroristas duran ya décadas y han costado más de 3.000 víctimas (de las que la mitad son atribuibles directamente al IRA) es de por sí notable. Parecía que el problema norirlandés se había constituido en un quiste permanente en el tejido político no solamente británico, sino también europeo. Era un

---

<sup>15</sup> BBC News, "Colombian 'peace law' passed." July 23, 2005.

<sup>16</sup>Para un panorama, véase: Roy, Joaquín. "Meditaciones sobre la política exterior de los Estados Unidos", *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, No. 9, 2005. [http://www.reei.org/reei9/J.Roy\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/J.Roy(reei9).pdf)

caso paralelo al de ETA en España, pero por lo menos presumía de una cierta neutralización desde que se sublimaron los frágiles acuerdos de una tregua aparentemente permanente. Parecía, por lo tanto, que Europa debería convivir perennemente con esa doble amenaza. Ahora, sin embargo, el aparentemente sincero y pragmático pase del IRA a dedicarse a lograr sus objetivos políticos por la vía legal posee una evidente repercusión que rebasa el limitado contexto británico-irlandés.

Directamente, en un arduo y tortuoso camino, la decisión se rastrea al más amplio escenario del final de la Guerra Fría, desde que a mediados de los 80 la entonces Comunidad Europea había decidido pasar a una etapa más ambiciosa no solamente en el terreno económico sino también en el político. La honda transformación por la que pasaría la propia República de Irlanda y la desaparición paulatina de las efectivas fronteras económicas dejan desprovistos a los movimientos violentos y reivindicativos, como el IRA, de uno de sus argumentos más polémicos.

Con respecto al Reino Unido, la decisión del IRA representó un nuevo respiro para Blair quien ha seguido disfrutando del apoyo de la ciudadanía en estas circunstancias difíciles, en las que la oposición ha sido puntillosa en no manipular el momento ni aprovecharse de la confusión, en primer lugar por lealtad patriótica modélica, y en segundo termino porque electoralmente se podría tornar en boomerang. La celeridad con que la policía británica y los servicios de inteligencia acometieron la caza y captura de los sospechosos de la fallida segunda matanza londinense, reforzó el papel de Blair. Además, con las fuerzas policiales al límite de sus posibilidades, y la élite de sus fuerzas armadas en Irak, Blair pudo dedicar todos sus esfuerzos internos al acoso de los núcleos que siguen siendo potenciales terroristas, como lo demuestran sus drásticas medidas para limitar las actividades de los líderes radicales.

En un contexto más amplio, la decisión del IRA también debe verse como un triunfo indirecto de la UE, ya que la Europa sin fronteras le ha despojado a cualquier grupo armado la excusa de la reivindicación territorial. Hoy, con la excepción de ETA, solamente en la periferia de la UE es posible este tipo de conflictos reivindicativos.

El abandono de violencia por parte del IRA también representa una victoria no solamente para el presidente Bush, cuyo gobierno había ejercido presión en la dirigencia del IRA. El mérito también se remonta a los esfuerzos de Bill Clinton, y, por extensión, a una sociedad norteamericana, liderada por su lobby irlandés, que ya había abandonado hace tiempo el respaldo romántico hacia un grupo que iba quedando reducido al papel de una mafia criminal.

En clave española, la retirada del IRA deja en aislada evidencia al ahora único (¿y último?) grupo terrorista existente en el seno de la Unión Europea: ETA. Visiblemente debilitada logísticamente, aun tiene la capacidad de asesinar y amedrentar, y en un contexto político muy peculiar todavía disfruta de la fidelidad, directa o implícitamente, de un sector radical y otro enmudecido de la sociedad vasca. Aparte de proporcionar un ejemplo a imitar, no se pueden establecer otros paralelismos, ya que en Irlanda de Norte han actuado dos estados (Irlanda y el Reino Unido) en oposición, en la reivindicación del

territorio como propio, lo que no ocurre con respecto al País Vasco, que nunca ha estado en disputa entre Francia y España.

Finalmente, en el plano latinoamericano, no se esperaba en su momento que la decisión del IRA tenga un impacto decisivo en la evolución de los procesos de negociaciones entre el gobierno colombiano y los tres grupos terroristas que atenazan a la sociedad. Los reclamos de las FARC y el ELN no se asemejan a las demandas territoriales de ETA, y las actividades en las que se han implicado en los últimos años (narcotráfico, lavado de dinero, además de secuestro, que comparten con los grupos de derecha de las AUC) los alejan de un rápido fin solamente sujeto a una decisión instantánea. En Colombia, las guerrillas o terroristas (según el punto de vista) no solamente deberán reinsertarse políticamente, sino también social y económicamente, en unos números espectaculares que superan con creces los números de los cuadros de ETA. Y esto, además de complejo, es caro.

Ahora bien, aceptadas las anteriores puntualizaciones, mientras las circunstancias intrínsecas colombianas se confabulaban para minimizar el impacto de la decisión del IRA en convencer a algunos de los grupos en conflicto a que siguieran el ejemplo, otra conexión irlandesa se convertía en un ingrediente más de la complejidad de la coyuntura de Colombia. Esta vez estaba protagonizado tres miembros del IRA que en el penúltimo episodio de un rocambolesco periplo eran interrogados por la policía de Dublín en relación a su detención en Colombia en 2002, con juicio y condena pendiente de apelación, su desaparición en 2004 y su espectacular reaparición en suelo irlandés luego de su aparente huida de territorio colombiano donde habrían permanecido hasta el anuncio de la misma IRA de abandonar las armas.

Este capítulo especial sigue amenazando con impactar la problemática global colombiana, especialmente en lo que respecta a sus conexiones europeas. Coincidentemente, el desarrollo sorpresivo de esta ramificación irlandesa se produjo precisamente en plena inauguración del protagonismo del Reino Unido debido a la presidencia de la UE y la atención recibida por los atentados terroristas. James Monahan, Martín McAuley y Niall Connolly (el especial trío llamado sarcásticamente “los tres amigos” por la prensa dublina) fueron arrestados in fraganti en Colombia, justamente apenas unos días después del 11 de Setiembre. Fueron juzgados y condenados a 17 años de prisión. Rechazando complicidad con las FARC (a las que estarían entrenando en el uso de explosivos) adujeron en su momento estar simplemente “observando el proceso de paz”. Con la sentencia pendiente de apelación y en libertad bajo fianza, se desvanecieron (para ridículo de las fuerzas de seguridad colombianas) y fueron declarados prófugos. Aparentemente permanecieron en Colombia ocultos en estado de clandestinidad, sin que se sepa bajo qué cobertura o apoyo. Significativamente, tras el anuncio del abandono de las armas por parte del IRA, abandonaron el país, sin descubrirse por qué medios.

Reaparecieron espectacularmente y con lujo de publicidad en Irlanda, donde concedieron una entrevista televisada, pero se desvanecieron de nuevo. Además de la satisfacción del líder del Sein Fein, Gerry Adams, la fuga y mediática reaparición provocó la comprensible irritación y reclamación del gobierno colombiano, que exigió

con energía su extradición a Colombia. El insólito episodio colocó al gobierno irlandés y colateralmente al británico (en caso de que el trío se atreviera a deambular por territorio norirlandés) en un difícil compromiso legal y diplomático.

Por un lado, Dublín podría cómodamente negarse a la extradición, ya que desde el punto de vista jurídico estaba justificado por no haber tratado de extradición entre Colombia e Irlanda. Pero, políticamente, parecería como poco cooperante en la lucha antiterrorista. De acceder a la entrega, el primer ministro Bertie Ahern, quien se ha ganado fama de dúctil diplomático en la reciente presidencia irlandesa y está escalando peldaños de influencia en la UE tras la aprobación del Tratado de Niza, se convertiría en objetivo de las críticas de los sectores que acusan al sistema judicial colombiano de represivo de los derechos humanos. De rechazar la entrega, en plena renuncia del IRA a la lucha violenta, cualquiera de sus miembros se presenta como candidato a la reinserción y por lo tanto a ser beneficiado de protección (“impunidad”) por las acciones criminales del pasado. Se establecería de esta manera un paralelo por el arreglo legal aplicable a los miembros de las AUC.

Al declarar la Ley de Justicia y Paz las actividades de las AUC como “políticas” e instituir un sistema de redención aparentemente generoso, mientras en Irlanda y en el Reino Unido se siente la presión pragmática de pasar página por sobre las atrocidades cometidas por el IRA, bajo la misma etiqueta de actividades “políticas”, las posibilidades de que el trío termine en Colombia bajo el control de su justicia son mínimas. Simultáneamente, el gobierno colombiano ve debilitada su estrategia de demostrar la bondad de la Ley de Justicia y Paz.

Mientras Tony Blair estaba de vacaciones y Scotland Yard se enfrentaba a acusaciones de información incorrecta sobre la muerte del inmigrante brasileño que fue confundido por terrorista en el metro, el gobierno británico se hallaba entre la necesidad de presionar a Dublín y el deseo de los miembros del IRA no aparecieran en territorio norirlandés. Al existir tratado de extradición con Colombia, se hubiera colocaría a Londres en una situación de responder a la demanda de Bogotá.

En una doble actuación protagonizada por el vicepresidente colombiano Francisco Santos y Art Agnew, el embajador irlandés en México con jurisdicción para Colombia, un diplomático compromiso se habría paso. Por un lado, Colombia se libraría de unos huéspedes incómodos a los que en realidad no querría en su complejo sistema penitenciario, y por otro exigiría como alternativa que cumplieran las condenas en territorio irlandés. Por el otro, el gobierno de Dublín se comprometería a “hacer justicia”. Voces sarcásticas en Irlanda predecían que “los tres amigos” se beneficiarían del clima de distensión en Irlanda y la necesidad del gobierno colombiano de contar con el apoyo internacional para la Ley de Justicia y Paz. El largo y duro proceso por el que el IRA se reinsertaría a su vez en las sociedades irlandesas (sur y norte) se equipararía al plan colombiano. Lejos quedarían los crímenes y las atrocidades cometidas a ambos lados del

Atlántico y nadie recordaría en realidad qué estaban haciendo “los tres amigos” en las selvas colombianas.<sup>17</sup>

Resulta obvio, por lo tanto, que ambas medidas (el abandono de la lucha por parte del IRA y la ley colombiana) se presentan como beneficiosas de los individuos y grupos dedicados a la violencia y a las actividades delictivas, pero deja bastante al descubierto el compromiso de justicia y restitución de daños. Por otra parte, la sempiterna dificultad y complejidad del espinoso tema (político y legal) de todo proceso de extradición de terroristas y criminales se confirmó cuando transcurrieron semanas desde la fuga de los miembros del IRA, sin que se anunciara solución alguna.

### Relaciones especiales

Obsérvese que las respectivas dirigencias actuales de España y el Reino Unido, dos actores fundamentales para la relación entre la Unión Europea y Colombia, presentan numerosas coincidencias y divergencias no solamente en su propia ubicación europea, como en su respectiva relación con los Estados Unidos. Por un lado, ambos fueron elegidos en su momento al primer intento. Los dos son líderes de partidos encuadrados en la socialdemocracia europea, que ya sufrieron una transformación notable al adaptar políticas neoliberales. Pero, mientras Blair es el aliado más incondicional de Bush en Europa, Zapatero no solamente hizo un giro copernicano a la política de su antecesor José María Aznar con respecto a la alianza con los Estados Unidos en Irak, sino que ha insistido en su acercamiento al llamado eje franco-alemán, del que Blair es reticente. Pero ambos se necesitan políticamente, en el plano táctico. Blair no tiene muchos destacados posibles aliados en Europa (con Chirac y Berlusconi en dificultades, y Schroeder en

---

<sup>17</sup> Para una selección de los comentarios en la prensa colombiana: Oppenheimer, Walter, y Gómez, Lourdes. “El paso histórico en Irlanda del Norte: El Ira deja las armas”. El Espectador, 31 julio 2005; El Tiempo. “Ira da ‘paso sin precedentes’”. 29 julio 2005; El Tiempo. “Irlandeses fugitivos entraron a su país con pasaportes e identidades falsas”, 9 agosto 2005; Semana. “Tres alegres compadres”. 14 agosto 2005; Jiménez Zubiría, Karen. “El Ira entendió que no puede ser competidor de Al Qaeda”. El Tiempo, 31 julio 2005; Semana. “Adiós a las armas”. 1 agosto 2005; Angel, Mauricio. “Lecciones de la desmovilización del IRA”. Semana, 8 agosto 2005. En las agencias y medios del exterior: The Miami Herald. “Buscan formas para que miembros del IRA le paguen a Colombia”, 11 agosto 2005; Pogatchnik, Shawn. “Tres del IRA que entrenaban rebeldes en Colombia regresan Irlanda”. The Miami Herald, 6 agosto 2005; RTE News. “Irishmen sought in Colombia return to Ireland”, August 5, 2005; Brennock, Mark, and Duffy, Mark. “Extradition of ‘Colombia Three’ now appears unlikely”. The Irish Times, August 9, 2005; Belfast Telegraph Digital. “Viewpoint: Ahern’s Colombian conundrum: Peace process: Too much at stake to let this pass quietly”. August 9, 2005; Unionradio. “Diplomático irlandés viaja a Colombia por caso de miembros del IRA”. 9 agosto 2005; McDowell, Lindy. “How low is Blair prepared to stoop?” The Belfast Telegraph, August 12, 2005; BBC Mundo. “Colombia/FARC: Uribe propone Aures”. August 11, 2005; BBC Mundo. “Exhortan al Sinn Fein a colaborar”. 13 agosto 2005; BBC Mundo. “Liberan a los ‘tres de Colombia’”. 20 agosto 2005; BBC Mundo. “Two of ‘Colombia Three’ released”. 19 agosto 2005; BBC News. “US contact over ‘Colombia three’.” August 24, 2005; Gómez, Lourdes. “Los presos y el precio de la paz”. El País, 21 agosto 2005; Gómez, Lourdes. “Mo Mowlam, la ministra británica que consolidó la paz en Irlanda del Norte”. El País, 20 agosto 2005; O’Farrell, Michael. “It’s all words and no action”. Irish Examiner, August 13, 2005; The Observer. “Who are the IRA’s Colombia trio?” August 19, 2005; O’Brien, Fergal. “Irish Police May Charge Suspected IRA Members Who Fled Colombia”. Bloomberg, August 19, 2005; Leahy, Enda. “Colombia dusts off the treaty of 1888”. Times, August 19, 2005; News Letter. “Colombia 3 Must Not Be Treated With Kid Gloves”. August 19, 2005; Reuters. “Irish police question the ‘Colombia 3’”. August 18, 2005.

peligro de desaparecer políticamente). Zapatero estaba deseoso de recomponer la relación con Washington.

De ahí que este detalle doble se uniera a la coincidencia jurídica de la presidencia del Reino Unido en el Consejo de la UE para el segundo semestre de 2005. En la inauguración de su campaña para capturar el respaldo europeo para la comprensión de la Ley de Justicia y Paz, Uribe recompuso el itinerario de un polémico periplo europeo y de un frustrado programa. España permaneció como sólida escala obligada, pero Bruselas y París fueron reemplazadas por Londres. Reticente a repetir la accidentada visita al Parlamento Europeo, bajo la amenaza de que otro grupo de eurodiputados lo boicotearan,<sup>18</sup> Uribe optó por la senda segura y desistió de cumplir con el programa prescrito cuando en febrero pasado tuvo que suspender el viaje debido a una infección respiratoria.<sup>19</sup>

Entonces, Uribe, a pesar de las dificultades anteriores, tenía bien fundadas esperanzas de renovar el apoyo de Madrid, París y Bruselas. España, Francia y la Unión Europea ofrecen un expediente impecable, tanto de profundo conocimiento sobre la realidad colombiana como de cuantiosa ayuda para paliar las limitaciones y los retos que aquejan a Colombia. Pero, como conocedores más directos de la coyuntura y el trasfondo de la crisis, estos dos países y las instituciones de la UE son al mismo tiempo muy exigentes con un gobierno de un país latinoamericano que consideran parte de la misma familia y al que se le puede y se debe hablar claro.

Francia siempre ha considerado a Colombia como un objetivo emblemático de sus programas de cooperación en América Latina. Un país donde la cultura francesa ha sido mejor acogida (de hecho, la etiqueta “América Latina”, que benefició a Francia, fue acuñada por intelectuales colombianos en el XIX), Colombia ha sido objeto de especial atención también debido al volumen de la implantación de negocios. El hecho añadido de la doble nacionalidad de Ingrid Betancourt, la candidata del movimiento verde a la presidencia colombiana, secuestrada por la guerrilla, ha ejercido una constante presión para la implicación del gobierno francés en la búsqueda de una solución a los endémicos problemas que aquejan al país. No en vano Francia ha sido el miembro destacado del Grupo de Países Amigos que ha contribuido más a la mediación. Pero tanto el factor Betancourt (en cuyo proceso de liberación se acusa al gobierno colombiano de poco interés) como la militancia de ONGs y partidos de izquierda opuestos a la política colombiana convirtieron el escenario parisino en demasiado arriesgado para la campaña definitiva de “vender” el plan de reinserción de los “paras”.

---

<sup>18</sup> Entre las polémicas comunicaciones, véase la “Carta abierta a Javier Solana” de Reporteros sin Fronteras, 6 febrero 2005.

<sup>19</sup> Pilar Lozano, “Uribe aplaza la reunión con Chávez y su viaje a Europa”, *El País*, 5 febrero 2005. Para una muestra del contexto del viaje de julio en los medios de comunicación: *Semana*, “Rumbo a Europa”, 11 julio 2005;

Entonces y ahora Uribe no necesita recibir pruebas de la lealtad y la prioritaria atención que Colombia ha disfrutado de parte de los sucesivos gobiernos españoles desde el renacimiento de la democracia española.<sup>20</sup> Madrid ha estado siempre en los últimos años en la delantera de los esfuerzos europeos para conseguir una mayor contribución en términos de ayuda y apoyo político a la consolidación de la democracia y a la mediación para solucionar los graves conflictos. Los lazos personales tejidos por los sucesivos mandatarios, y sobretodo entre los presidentes colombianos y la familia real española, han servido para imbricar todavía más los vínculos entre las sociedades civiles y las redes empresariales. En algunos casos, el apretado itinerario del Rey se ha reformado para incluir una escala en Bogotá. No en vano ni por casualidad, el último viaje oficial del presidente José María Aznar al exterior tuvo como destino Colombia, antes de comenzar la campaña electoral que elevaría al PSOE al poder en los comicios del 14 de marzo de 2004.<sup>21</sup>

La espectacular y cálida recepción oficial ofrecida a Uribe en Madrid con motivo de su viaje llamó la atención precisamente porque se insertaba en un clima mayoritario de cautela europea ante la evolución de la política interna colombiana (centrada en el proyecto de ley de reinserción), además de las agudas críticas de ONGs y partidos de izquierda españoles. Las interpretaciones acerca del decidido apoyo de Rodríguez Zapatero a Uribe básicamente se dividen en tres. Una atañe a una política de estado global, la otra tiene que ver con un posible trueque de favores, y la tercera apunta hacia los Estados Unidos.

En primer lugar, destaca el firme deseo del ejecutivo español en reconstruir una política de estado (con o sin la anuencia del Partido Popular) en los temas exteriores (sobretudo los que implican a Latinoamérica) que no presentan unos inconvenientes insalvables. En el marco del preludeo del relanzamiento del proyecto de las cumbres iberoamericanas (con motivo de la programada para Salamanca en octubre), por encima de todo, se concede prioridad al mantenimiento de la comunicación con todos los gobiernos con los que pueda existir algún ángulo de divergencia. En este contexto, Colombia forma parte de un triángulo sensible junto a Cuba y Venezuela.

Con La Habana, la decisión de Zapatero es de mantener la comunicación abierta, rota en el último periodo de Aznar, pero sin hacerse ilusiones: nada va a cambiar ostensiblemente en vida de Castro. Con Venezuela, en cambio, se considera que España puede jugar un papel moderador por lo menos en que el estrechamiento de las libertades públicas no se acentúe y así se evite cruzar peligrosamente la frontera de la democracia.

---

<sup>20</sup> Sobre el apoyo de los gobiernos de Aznar a Colombia, véase: Centro de Investigación para la Paz. "Documento de Trabajo No.1: Política Exterior del Partido Popular en Colombia (1996-2004)." Noviembre 2004.

<sup>21</sup> Peru Egurbide, "Aznar concluye en Colombia sus viajes al extranjero como presidente del Gobierno", El País, 21 febrero 2005.

Con Colombia, aunque en numerosos aspectos de la política de Uribe hay divergencias, Madrid considera que la obligación histórica (al igual que los casos cubano y venezolano) aconseja a estar a su lado y contribuir en la manera de lo posible a la meta última (la pacificación y la reconciliación justa).

Otra interpretación señala a un supuesto trueque en múltiple dimensión. Por un lado, Uribe no le recordaría a Zapatero el desplante por la cancelación del contrato de cesión de los carros de combate ofrecidos por Aznar.<sup>22</sup> Este proyecto fue duramente criticado internamente y en el seno de la UE, ya que violaba el código de conducta de la UE que prohíbe a sus estados miembros el suministro de armas a países aquejados de conflictos internos, además de que condicionaba todo papel honesto de mediador. Además, fuentes militares colombianas calificaron esos carros de combate como material defectuoso y de dudosa efectividad en la lucha antiguerrilla. Por otro lado, Uribe accedería a reunirse con Chávez en compañía del mandatario español, en una cumbre de perfil latinoamericano, también con la participación del presidente Lula.

Finalmente, el viaje a Madrid disolvería terminantemente la supuesta presión de los Estados Unidos que habría causado la cancelación del viaje de febrero, en lugar de la infección nasal. Además, Zapatero conseguiría con su apoyo condicional que Uribe aceptara a Felipe González como intermediario de las negociaciones con el ELN y al juez Baltasar Garzón como asesor jurídico de la propia Ley de Justicia y Paz.

En cualquier caso, en el marco de la interpretación cercana a las miras del PP pero no desprovista de verosimilitud, Zapatero habría aprovechado la coyuntura para ofrecer un signo más de cooperación hacia Washington. Esta táctica no se ejecutaba solamente para equilibrar el mantenimiento de la relación con La Habana y Caracas, sino también para escalar un peldaño más en ir borrando los daños causados por la retirada de las tropas españolas de Irak y las consecuentes críticas a la política general de Bush en la zona. En cualquier caso, este limitado escenario hispano-colombiano debe quedar visto en el contexto más amplio de la ambiciosa estrategia española que en el otoño de 2005 tiene un doble eje.

En primer lugar, destaca el desarrollo de la propuesta de la Alianza de Civilizaciones hecha en noviembre pasado por Zapatero en Naciones Unidas, y que tendrá como número estelar la celebración de la cumbre mediterránea en el décimo aniversario del Proceso de Barcelona. Recuérdese que fue precisamente en noviembre de 1995, en la inauguración de ese proyecto en la capital catalana, en plena presidencia española de la UE, cuando el PSOE dirigido por González prácticamente se despidió del poder. Recuperado ahora tras las elecciones de marzo de 2004, en parte como consecuencia del grave ataque terrorista del 11 de marzo, Zapatero ha invertido considerables energías diplomáticas para que el aniversario no sea una mera efemérides y el acontecimiento sirva para colocar a España en el lugar estratégico que le corresponde.

---

<sup>22</sup>El paquete comprendía 40 carros AMX-30 de segunda mano y otros seis AMX-30 como soporte logístico, y 20 obuses 155/23.

En segundo término, recuérdese que el gobierno de Rodríguez Zapatero ha apostado arriesgadamente por la revalorización del proyecto iberoamericano, un tanto desangelado bajo la administración del PP, en un momento delicado de auge de los populismos en Latinoamérica, el desinterés de los Estados Unidos por la zona (a excepción de la temática de la seguridad y el narcotráfico), y la incierta prioridad que la propia UE globalmente pueden conceder a la región. Colombia, como tercer país hispanohablante, situado estratégicamente, atenazado por los graves problemas mencionados en esta monografía, se convierte en objetivo prioritario de la acción española.

Ahora bien, incluso en el mismo contexto hispano-americano se observa que el tema del apoyo al proyecto legislativo de Colombia en su proyecto de Ley pasó totalmente desapercibido en las deliberaciones de la Cumbre Iberoamericana celebrada el 13 y 14 de noviembre en Salamanca. El presidente Uribe se destacó entre los comentarios previos a la reunión en criticar especialmente la frecuencia e ineficacia de tales esquemas multilaterales, sobretodo centrados casi exclusivamente en las conclusiones de las cumbres. En contraste, el origen de la misma ley, el conflicto interno fue objeto de uno de los incidentes documentales cuando el presidente colombiano se irritó porque en un primer borrador de la declaración final se calificaba de "ilegales" o "irregulares" a los grupos armados. Finalmente se logró una condena contra todos los grupos que cometan "actos de terrorismo."<sup>23</sup>

Notables han sido los avances del desarrollo de una política exterior más cohesionada y ambiciosa en el seno de la propia Unión Europea, como resultado de la propia espectacular transformación de la organización en la última década, no solamente en términos de número de países miembros, sino en profundidad de su proceso de integración. En consecuencia, a los ojos colombianos la UE se ha convertido en un agente irremplazable en todo esfuerzo de cooperación con países que encaran crisis y desafíos tan importantes como Colombia.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Fernando Gualdoni, "La Cumbre Iberoamericana elabora un programa pese a las disputas sobre Cuba.", *El País*, 17 octubre 2005.

<sup>24</sup> Centro de Investigación para la Paz. "Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz." 23-24 junio 2003; Centro de Investigación para la Paz. "La Unión Europea y Colombia: Un enfoque alternativo." Octubre, 2004; Centro de Investigación para la Paz. "Relaciones Colombia –Unión Europea: De la incertidumbre política al posicionamiento estratégico." enero 2004; Centro de Investigación para la Paz. "Documento de Trabajo No.1: Política Exterior del Partido Popular en Colombia (1996-2004)." Noviembre 2004; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. "La Cooperación Internacional en Colombia." Documento de análisis No. 1 2004; Sanz Trillo, Antonio. "España ante la cumbre de Cartagena de Indias." Centro de Investigación para la Paz.

Recuérdese, que fue precisamente el entramado de la UE el que acogió con más detenida y generosa atención, y al mismo tiempo con agudo sentido crítico, la petición colombiana de efectiva ayuda y adhesión al Plan Colombia. Los dos ejes fundamentales de la percepción europea se han mantenido inalterables desde entonces.<sup>25</sup>

Por un lado, se ha considerado que la solución del conflicto no puede llegar por la exclusiva vía militar, y por lo tanto se impone la alternativa de la negociación. En consecuencia, Europa ha huido siempre que ha podido de su implicación en escenarios en los que se podría identificar a los intereses europeos en la prosecución de medidas de corte bélico. De ahí el rechazo temprano a los componentes militares del Plan Colombia y a las reticencias hacia la implicación en ese terreno de los Estados Unidos. El Plan fue visto en Europa como un reflejo del diseño de los Estados Unidos en el que, de forma simplista pero no carente de corrección, “los Estados Unidos ponían las armas, los colombianos los muertos, y Europa los fondos” necesarios para solucionar los problemas sociales derivados.

Entonces, el inicio de la petición de ayuda europea no podía haberse hecho de peor manera y todavía hoy se sufren las secuelas. Como resultado, la contribución de la UE (como ente colegiado) ha seguido estando muy condicionada por declaraciones de diferentes entes comunitarios, sobretudo el Parlamento, y las presiones que ejercen en el terreno de los derechos humanos las sociedades civiles y los gobiernos de destacados nuevos miembros de la UE.

Nada tiene de extrañar, por lo tanto, que la agenda actual de la UE se ciña, en lo fundamental, a los mismos parámetros que hace un par de años. El consenso europeo se centra en “tres ejes fundamentales: el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el desarrollo sostenible”. Son palabras textuales de una de las primeras declaraciones de la nueva

---

<sup>25</sup> Sobre la relación comercial entre la Unión Europea y Colombia: Lechuga, Eduardo. “Evolución de las Relaciones Comerciales Colombia-Unión Europea.” Delegación de la Comisión Europea en Colombia. Para una selección de estudios generados por centros de reflexión acerca de la importancia del apoyo europeo a Colombia y las diversas alternativas para continuarlo y mejorarlo: Pardo, Rodrigo. “The UN in the distance: Multilateralism and armed conflict in Colombia.” Centro de Investigación para la Paz, June 2004; González Bustelo, Mabel. “Europa debe proseguir hacia Colombia.” Centro de Investigación para la Paz, junio 2004; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional. “La Cooperación Internacional en Colombia.” Documento de análisis No. 1 2004; Welna, Christopher and Lopez, George. “Breaking the deadlock: European ‘new leadership’ in a Colombian peace process.” Centro de Investigación para la Paz, May 2004; Welna, Christopher and López, George. “Para salir del atolladero: Un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano.” Centro de Investigación para la Paz, mayo de 2004; Centro de Investigación para la Paz. “La Unión Europea y Colombia: Un enfoque alternativo.” Octubre, 2004; Sanahuja, José Antonio. “Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE- América Latina: el caso de Colombia.” Centro de Investigación para la Paz, 23-24 junio 2003; Centro de Investigación para la Paz. “Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz.” 23-24 junio 2003; Centro de Investigación para la paz. “Europe and Colombia: Diplomacy and Civil Society”. Policy paper. 2004; Grupo de Trabajo Unión Europea. “Las relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre al estancamiento”. 2004.

Comisaria Europea para las Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, quien aunque es austriaca habla un impecable castellano que puede transmitir cristalinamente a Bogotá. Es el mismo mensaje que repetiría su subalterno Eneko Landaburu, Director General de Relaciones Exteriores. Por si no fuera poco, Javier Solana, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (y potencial Ministro de Asuntos Exteriores según los planes de la fallida Constitución Europea), en todo momento se encargaría de rubricar la oferta europea.

Lo anterior no quiere decir que los interlocutores gubernamentales colombianos hayan permanecidos silenciosos ante los requerimientos y las exigencias europeas. Muy al contrario, se observa en los últimos meses una especie de división de tareas en las que, por un lado, destaca un lenguaje entre jurídico y diplomático emanado de la presidencia y otras ramas oficiales de Bogotá. Por otro, una voz que descuella con frecuencia por su tono crítico y, por momentos, opuesto al protocolo, es el del vicepresidente Francisco Santos. Europa en general, algunos gobiernos, y las instituciones de la UE no se han librado de su lenguaje claro y directo. Entre los temas de recriminaciones se coloca en primer plano el de demandar una corresponsabilidad de Europa en la lucha contra el narcotráfico, ya que son precisamente los europeos los que se hallan al frente en el consumo de cocaína y otras drogas ilícitas.<sup>26</sup>

En cualquier caso, conviene recordar que la UE respalda su discurso político con el apoyo financiero: la contribución de la UE durante 2004 superó los 550 millones de dólares. La mitad de estos fondos se dedicaron a esfuerzos centrados en la solución pacífica de los conflictos. La joya de la corona sigue siendo, comprensiblemente, el programa de los Laboratorios de Paz, centrados en el Magdalena Medio.

Pero mientras España se ha destacado en el apoyo a Uribe (al menos a nivel verbal y protocolar, pero también con el sigilo de las negociaciones diplomáticas),<sup>27</sup> la reticencia británica en el pasado hacia la ley de reinserción colombiana es notable, solamente superada por la meticulosidad nórdica con respecto a los derechos humanos.<sup>28</sup>

### Europa ante la Ley de Justicia y Paz

---

<sup>26</sup> Francisco Santos, “La UE, los derechos humanos en Colombia y el consumo de cocaína”, El País, 31 mayo 2005.

<sup>27</sup> Lozano, Pilar. “Felipe González media entre el Gobierno colombiano y el ELN”, El País, 19 julio 2005.

<sup>28</sup> La repercusión en los medios de comunicación españoles de la visita de Uribe a España reflejó la importancia concedida por todas las instancias gubernamentales: Egurbide, Peru. “Zapatero acepta ser valedor en la UE de la política antiterrorista de Uribe”. El País, 13 julio 2005; La Vanguardia. “Los Reyes y los príncipes de Asturias, anfitriones del presidente de Colombia”, 12 julio 2005; Egurbide, Peru. “El presidente colombiano defiende su política antiterrorista ante empresarios españoles”, El País, 12 julio 2005; Ayllón, Luis. “El rey ofrece el respaldo de España frente al terrorismo”, ABC, 12 julio 2005; Egurbide, Peru. “Alvaro Uribe busca en Madrid apoyo político y económico”, El País, 11 julio 2005.

A la vista de la precaria coyuntura por la que pasan numerosos gobiernos europeos, al igual que las tensiones a las que se ve sometido el presidente George W. Bush, unido a las limitaciones de cruciales socios en las labores de desarrollo y estabilidad (como es el caso del Japón) y a la todavía incipiente implicación de China en el subcontinente latinoamericano, puede decirse que el tema que nos incumbe se halla en el umbral de una nueva etapa sociopolítica y estratégica. La solución a los graves problemas de convivencia y seguridad en Colombia (como en el resto de América Latina) requieren mucho más protagonismo de las propias sociedades locales y, al mismo tiempo, que esperar que el remedio venga procedente del exterior. Ese sigue siendo el gran reto de América Latina.

Tanto para culpar de casi todos los males a los actores exteriores, desde la colonia a las últimas acciones o inacciones de los Estados Unidos, como para esperar todas las soluciones, América Latina no parece querer enfrentar directamente sus carencias. Lamentablemente, la desaparición de la amenaza marxista (con excepción de la especie de parque jurásico en que se ha convertido Cuba) ha desprovisto a los dirigentes de la coartada eficaz durante la Guerra Fría. Apenas repuestos de la evidencia de esta laguna, su potencial relleno por la aparición del terrorismo (en sus diversas variantes), un nuevo jinete del Apocalipsis postmoderno, no parece convencer a Europa lo suficientemente como para resolver los graves y urgentes problemas.

Si la ayuda europea al Plan Colombia se enfrentó al escepticismo europeo, cuando no a su oposición, debido a los ingredientes que lo convertían en un producto generado en Washington, basado en una estrategia bélica y de casi exclusiva táctica contra el narcotráfico, la coyuntura creada por el plan de desmovilización parece que inicialmente ha recibido la misma respuesta que antes en forma de “una contribución virtual a una solución legal virtual.”<sup>29</sup> Si entonces las buenas intenciones generaron grandes frustraciones, la actitud europea ante el nuevo capítulo del Plan en la forma de la Ley de Justicia y Paz ahora se puede traducir en buenas palabras de algunos gobiernos y evidentes irritaciones de otros sectores.<sup>30</sup> Solamente quedaría entonces en pie la implicación de la Europa real (mediante las acciones de ONGs y el vínculo entre la emigración y sus lugares de origen), mientras la Europa oficial estaría dividida, pero haría un esfuerzo de consenso sobre un mínimo común denominador, más preocupada en

---

<sup>29</sup> La etiqueta, emitida por un alto funcionario de la Comisión Europea, fue desarrollada en el curso de la investigación inicial, y refleja fielmente tanto la estrategia del gobierno colombiano y de sus contrincantes, como de las propias instancias de la UE. Véanse: Roy, Joaquín. “La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz? Colombia Internacional (Universidad de Los Andes), 51, enero-abril 2001, pp. 5-27; “European Union perceptions of Plan Colombia: A Virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?” U.S. Army War College/North-South Center, Carlisle, Pennsylvania, 2001. Occasional paper.

<sup>30</sup> BBC Mundo. “Uribe defiende su gobierno” 14 julio 2005; DW World. “El ambiguo apoyo de Europa a Uribe”. 15 julio 2005.

poner su propia casa en orden, encarar los restos más urgentes en su propio entorno y vecindario, y muy secundariamente en acudir en la ayuda de las zonas que se perciben más desprotegidas del planeta.<sup>31</sup>

Pero, entonces, como ahora, tal como dice la expresión popular, la esperanza es lo último que se pierde. Y también, para decirlo como expresan los estadounidenses, protagonistas imprescindibles, para bailar el tango se necesitan dos partes. Ciertamente es que el presidente Uribe dio un paso, pero falta que Europa considere que la coreografía es la adecuada. Y, de momento, no hay acuerdo firme y sin fisuras. Solamente hay buenas intenciones, que ya es algo.

El marco de la evaluación del Consejo de la Unión Europea que se elaboraba lentamente durante agosto y setiembre de 2005 presentaba un panorama global que puede sintetizarse en básicamente tres líneas argumentales:

- (1) Por un lado, existía (y persiste) una moderada buena disposición por parte del consenso que debía presentar el Consejo con respecto a la necesidad de enviar un mensaje de apoyo a toda medida que contribuya a una solución negociada del conflicto. El común denominador mínimo tiene esta cubierta de presentación: Europa no puede presentarse como causante, por lo menos, de la continuación y, mucho menos del empeoramiento, del status quo. Eso quiere decir que si existe algún plan para que por lo menos se neutralice una de las fuerzas en conflicto (la AUC, en este caso), la UE deberá mostrarse, por lo menos, interesada en colaborar.
- (2) Por otro lado, la UE, y sobretodo algunos de sus más destacados estados miembros, desean mandar también un doble mensaje hacia los Estados Unidos que combine su reticencia (cuando no su oposición) a la progresiva militarización del conflicto con la oferta de colaboración en las dimensiones sociales y en las negociaciones diplomáticas.
- (3) En cuanto a la Ley en sí, la UE se encontraba en una situación delicada, ya que no podía aparecer como frontalmente crítica de un documento que ha cumplido formalmente con todos los requisitos legales de redacción, aprobación y ratificación. Pero, por otro lado, no podía desdeñar el notable volumen de críticas que la ley ha recibido no solamente en Colombia, sino en numerosos círculos europeos, de los Estados Unidos y de las organizaciones internacionales y diversas ONGs.

En consecuencia el retrato global de la actitud europea, en el curso de la redacción consensuada de las conclusiones que emitiría el Consejo de Ministros el 3 de octubre, incluía una cauta recepción de la apariencia y los objetivos de la Ley, pero se insistía en que el problema esencial no reside en la letra del instrumento, ya de por sí polémico y

---

<sup>31</sup> Fraerman, Alicia. “España-Colombia: Uribe, entre fuertes críticas y apoyos.” IPS, 12 julio 2005; Orozco, Natalia. “Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana.” Fundación Ideas para la Paz, 15 julio 2005.

defectuoso, sino en la aplicación práctica. Se trata de un experimento político y legal del que no se tienen precedentes.

En cuanto a los detalles que se acumulaban para producir una actitud europea de cautela, podían dividirse en internos (propios de la compleja naturaleza de la UE y el cambiante perfil de sus Estados Miembros tras la reciente ampliación) y de índole externa (generados tanto en los Estados Unidos como en el resto de la comunidad internacional).

En el escenario europeo, como contrafuerte de la decidida actitud de apoyo moral de gobiernos como el español y la comprensión mostrada por el Reino Unido, destacaba la difícil situación de Francia, cuyo gobierno siente constantemente la presión por el caso de Betancourt. A continuación conviene no perder de vista la sempiterna oposición de los países escandinavos a unas negociaciones que pueden soslayar las graves violaciones de los derechos humanos, sobretodo en este caso perpetradas por un colectivo que ha contado con la connivencia del propio gobierno colombiano.

Al nivel internacional, difícil resultaba borrar la negativa evaluación emitida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bogotá.<sup>32</sup> No solamente representa el consenso de la Secretaría General, sino que también disfruta de una situación privilegiada de observación de primera mano.

En la escena de los Estados Unidos, los sectores europeos que se oponen al respaldo a la Ley se sentirán reforzados en sus argumentos por la existencia del notable volumen de voces críticas, tanto en el nivel parlamentario como en la comunidad de las ONGs y los centros de reflexión, además de los medios de comunicación, mayoritariamente opuestos a la Ley.

En todos los frentes internacionales (Europa, Naciones Unidas, Estados Unidos) se podía observar un común denominador que podía llegar a neutralizar los evidentes éxitos diplomáticos del presidente Alvaro Uribe. Desde el exterior (haciéndose eco de voces en el interior) se comenzaba a recordarle al presidente colombiano que será en el marco de la realidad del interior de Colombia donde deberá demostrar el progreso debido en parte a la ayuda militar de los Estados Unidos y al apoyo moral o económico de la Unión Europea. Desgraciadamente, la situación con respecto al progreso de la lucha contra la guerrilla, en términos puramente militares, aunque ha mejorado, dista mucho de ser idílica, como lo demuestra la gravedad de la operación decretada por las FARC en la región del Putumayo, con el resultado de que una vez más se cuestionó el control efectivo que tiene el gobierno de gran parte del territorio nacional, incapaz de garantizar la mínima seguridad de los ciudadanos.

---

<sup>32</sup> OCCHR, “Consideraciones sobre la ley de ‘Justicia y Paz’ “, 27 junio 2005.

El 3 de octubre, finalmente, el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea emitió las conclusiones que deberán guiar la actuación de la UE en los próximos meses.<sup>33</sup> Como era de esperar, en primer término, el Consejo reiteró su apoyo tradicional, tal como en diciembre de 2004 expresó “expresó la solidaridad total de la Unión Europea con el pueblo colombiano, y su apoyo total al Gobierno de Colombia en su búsqueda por una solución negociada al conflicto interno armado.” Pero también optó por recordar “la Declaración de Cartagena de Febrero de 2005, la Declaración de la Directiva de la Comisión de Derechos Humanos sobre Colombia en abril de 2005 y la resolución 2005/81 sobre impunidad”. A continuación, la UE reiteró su petición a “todos los actores en el conflicto a respetar los derechos humanos y la ley humanitaria internacional”. A los “grupos ilegales” conminó a “cesar todas sus hostilidades y participar en un proceso de paz”. En consecuencia, el Consejo consideró la bondad de las “recientes iniciativas del Presidente Uribe para explorar posibles diálogos de paz con el ELN y su acercamiento con las FARC.”

A todos, el Consejo les reiteró la “exigencia de que todos los grupos armados ilegales que todavía retienen rehenes, los liberen inmediatamente e incondicionalmente” y que “se abstengan de secuestros futuros.” Considerando que la UE está implicada en este proceso mediante la actuación de miembros de ONGs, recordó la “importancia de garantizar la seguridad de aquellos individuos, organizaciones e instituciones, incluidos los defensores de derechos humanos que trabajan por la promoción y protección de los derechos humanos y por proteger los derechos de las minorías y los indígenas.”

Personalizando, el Consejo “elogió el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)”, y “urgió una pronta implementación de sus recomendaciones”, anunciando el plan de “evaluar el progreso de implementación... dentro del marco del G-24”. Recordó que ya en diciembre de 2004 se llamaba a “la adopción de un marco legal global para el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR)”, marco que debería estar “en conformidad con compromisos internacionales y debería tener en cuenta el derecho a las víctimas a la verdad, justicia y reparación.” En consecuencia, reconoce que la Ley es un “desarrollo significativo”, adoptada luego de “un largo y profundo proceso parlamentario democrático”. Concretamente, el Consejo reconoció también quien no es fácil llegar a un “complicado balance” entre “la paz (el cual incluye dar suficientes incentivos a los grupos armados ilegales para dejar las armas y desmovilizarse) y justicia (el cual requiere verdad y reparaciones para las víctimas y castigo para aquellos que hayan cometido los crímenes).”

---

<sup>33</sup> A finales de setiembre el director de América Latina de la Comisión Europea, Tomás Duplá, visitó varias ciudades de Colombia y tuvo entrevistas con autoridades de máximo nivel, con el fin de informar acerca del desarrollo de las decisiones que las instituciones de la UE tomarían, y recabar nuevos datos y percepciones. [http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin\\_263.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin_263.htm)

Pero también dejó constancia de que tanto la ONUDH como otras organizaciones han señalado que la ley “no toma suficiente cuenta de los principios de verdad, justicia y reparación en acuerdo con estándares internacionales acordados.” Por lo tanto, insiste en señalar como carencias concretas las siguientes:

- “el énfasis insuficiente en la necesidad de un desmanteamiento efectivo de las estructuras paramilitares colectivas;
- la desdibujación de distinciones entre crímenes ‘políticos’ y de otro tipo;
- el poco tiempo permitido para la investigación de confesiones, y para la investigación de bienes que pudieron haber sido adquiridos como resultado de actividades ilegales;
- la restricción de oportunidades para que las víctimas pidan reparaciones;
- la limitación de penas máximas para los crímenes más serios;
- y la fuerte presión por recursos sobre el sistema legal colombiano para sobrellevar las exigencias de la nueva ley.”

No obstante, en un ejercicio más de equilibrar la valoración negativa con un voto de confianza, el Consejo declaraba que si la ley “es implementada efectiva y transparentemente hará una contribución positiva a la búsqueda de la paz en Colombia.” Por lo tanto reiteró su “voluntad de trabajar de cerca con el Gobierno, las instituciones y la sociedad civil de Colombia, así como con la OACNUDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el G-24, y otros que puedan estar involucrados en el monitoreo de la implementación del proceso judicial establecido bajo la ley.” También el Consejo le dio “la bienvenida a la continuada participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el acompañamiento en la desmovilización de los grupos paramilitares.”

En conclusión, consideraba que la “efectiva y transparente implementación de la Ley de Justicia y Paz y las recomendaciones de la OACNUDH de parte del Gobierno colombiano, tendrían un impacto positivo en la construcción de paz en Colombia.”

Las valoraciones generadas tras el anuncio de las conclusiones de la UE fueron predecibles y reflejaban un abanico de actitudes ya conocido.<sup>34</sup> Se nota esta variedad solamente mediante un repaso selectivo de estudios, dictámenes y análisis urgentes ofrecidos en las páginas de la prensa de referencia y de la producción de los centros de reflexión dedicados exclusiva o parcialmente a la problemática colombiana y

---

<sup>34</sup> El Tiempo, “Unión Europea condiciona apoyo a desmovilización paramilitar a que el gobierno adopte marco legal.” 13 diciembre 2004; Radio Caracol. “La Unión Europea decidió apoyar, con ciertas reservas, la ‘Ley de Justicia y Paz’.” 30 septiembre 2005; Vargas, Manuel Víctor. “La Unión Europea (UE) se alista para respaldar la Ley de Justicia y Paz.” El Tiempo, 25 septiembre 2005.

latinoamericana en general.<sup>35</sup> Además de los matices específicos de cada uno de los casos, puede decirse que el retrato global de los comentarios individuales refleja la misma cautela de la posición europea. Se nota, por otra parte, una inclinación más moderadamente optimista por parte colombiana (siempre teniendo en cuenta los aspectos negativos propios). Mientras, la posición europea parece haberse endurecido y resalta las dimensiones más espinosas del proyecto colombiano, centrándose en los apartados más críticos de las conclusiones.

Unos observadores, con razón, consideran que nada ha cambiado en realidad en la posición europea. Pero simultáneamente señalan que la nueva declaración deja una puerta abierta a un futuro apoyo concreto<sup>36</sup>. Otros más duros, resaltan que la UE tiene ahora más evidencia de las reticencias de diversos sectores (como la ONU y las ONGs) para respaldar su posición cautelosa<sup>37</sup>. Concretamente, la UE temería verse involucrada en una especie de “legalización” de los paramilitares y en la consolidación de la impunidad”. El consenso general es de calificar las conclusiones como “aguas tibias” ante lo que se presenta como un plan “macro”, con notables carencias en el nivel “micro”, la implementación práctica<sup>38</sup>. Los más críticos juzgan que el fenómeno paramilitar sigue activo, que la confesión de los delitos es voluntaria, sin que haya garantías de imposición de penas reales, mientras el conocimiento de la verdad es dudoso, sin que las reparaciones efectivas sean factibles<sup>39</sup>. Las valoraciones más positivas insisten en que la gran complejidad del proceso se inserta en un más amplio “bloque jurídico” que presenta suficientes garantías de un estado de derecho con gran tradición y rigurosidad.<sup>40</sup>

Desde el exterior, se revelan también diferencias en las actitudes nacionales que convergieron en el dictamen colectivo. Mientras Alemania y España se destacaron en apoyar el proceso, Italia, Dinamarca, Finlandia y Holanda también lo respaldaban, pero exigían una verificación eficaz y una evaluación de la ONU y la OEA. La posición especial de Francia siguió firme, pero su individualización en cuanto a un tema (Betancourt) hizo que se sumara al consenso entre comprensivo y crítico. Resonando las críticas de la comunidad de la ONG, observadores individuales resaltan que el presente dilema se inserta en un amplio período de más de cuatro décadas de “violación sistemática de derechos humanos y del derecho internacional humanitario”. No es fácil,

---

<sup>35</sup> En el contexto colombiano, son ineludibles las páginas de la revista Semana y los análisis de la Fundación Ideas para la Paz. Aparecido justamente después del anuncio de las conclusiones de la UE, resulta sintomático el dossier de FRIDE emitido en octubre de 2005.

<sup>36</sup> Ibagüen, Federico. “Colombia-Unión Europea: Sólo una declaración.” Semana, 11 octubre 2005.

<sup>37</sup> Molano Bravo, Alfredo. “La Unión Europea no traga entero.” Centro de Medios Independientes de Colombia, 17 septiembre 2005.

<sup>38</sup> Fundación Ideas para la Paz. “Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana.” Número 33, 7 octubre 2005.

<sup>39</sup> Pardo, Rafael. “La ley de Justicia y Paz. ¿Traerá una verdadera paz?” FRIDE, 3 octubre 2005.

<sup>40</sup> Fernando Cepeda, “Negociación con los militares”, El Tiempo, 15 octubre 2005.

por lo tanto, borrar las más de 70.000 muertes y los tres millones de desplazados causados por el conflicto. Ante este balance estremecedor, el texto “apenas hace nada por resolver la crisis”, ya que no ofrece soluciones de justicia, ofreciendo a cambio una s “recompensas generosas, con unas condenas máximas de ocho años, “incluso en caso de crímenes de guerra y de lesa humanidad”. La Ley, en fin, “no garantizará investigaciones completas e imparciales”. En cambio, corre el peligro de “reinventar” o “reciclar” a los paramilitares, en lugar de “desmovilizarlos”, convirtiéndolos en “guías armados en operaciones militares”, en al papel de “informantes”.<sup>41</sup>

El caso de España es, comprensiblemente, especial. Aunque los sucesivos gobiernos españoles han mantenido una sólida y estable política de apoyo a Colombia (es el segundo donante en ayuda total, después de los Estados Unidos, centrado en los aspectos militares), el nuevo panorama es diferente, ya que la nueva ley constituye un reto para el efectivo y concreto respaldo de las acciones del gobierno colombiano. La nueva coyuntura presenta para Madrid más “interrogantes que certezas”<sup>42</sup>. Mientras España debe comportarse de acorde con el consenso europeo y no conviene perder esta oportunidad de cooperar con los Estados Unidos, la complejidad de la nueva situación aconsejan a Madrid que adopte un apoyo condicionado, a medio camino entre un amplio cheque en blanco y el rechazo bilateral.<sup>43</sup>

### **Recapitulación y provisional conclusión**

A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta obvio que la escena europeo-colombiana debe analizarse en el marco de media docena de factores, con el fin de prever el desarrollo ulterior del apoyo o la resistencia de Europa a los planes colombianos. En primer lugar, aunque los responsables de la Comisión Europea se han sentido optimistas a la vista de los compromisos adquiridos,<sup>44</sup> conviene no perder de vista la evolución del presupuesto general de la propia organización, que va a sufrir los embates de la polémica derivada de las consecuencias no solamente de la ampliación ya efectuada, sino de sus dos capítulos pendientes. Además, el tema espinoso de las ayudas agrícolas tendrá tarde o temprano una incidencia en todo el resto de la distribución de los fondos, que primará los sectores y zonas que se consideran prioritarias.

La presión de la ayuda necesaria para los países balcánicos occidentales todavía no incorporados, además del gasto que ya representa la membresía imparable (pero posiblemente retrasada por uno o dos años) de Rumanía y Bulgaria, dejará sentirse en

---

<sup>41</sup> Pollack, Marcelo. “Colombia: Ni justicia ni paz- La Ley de Justicia y Paz y la desmovilización de los paramilitares.” FRIDE, 3 octubre 2005.

<sup>42</sup> Malamud, Carlos. “Colombia: más interrogantes que certeza.” FRIDE, 3 octubre 2005.

<sup>43</sup> Christian Freres, “La política española ante las ‘estrategias de paz’ de Colombia: retos que plantea la Ley de Justicia y Paz’ “, FRIDE, octubre 2005.

<sup>44</sup> El cumplimiento del programa de ayuda establecido no ha cesado de ejecutarse: Unión Europea, Delegación de la Comisión Europea para Colombia, “Amplían convocatoria para proyectos de Democracia y lucha contra la pobreza hasta el 12 de septiembre”.

todos los programas de ayuda al desarrollo, apoyo humanitario, y consolidación a la democracia. Además, no solamente Turquía acaparará la atención, sino que la política general de vecindad recibirá la atención de Bruselas según la presión ejercida por el endémico problema del terrorismo.

En todo momento, cualquier modificación a las pautas del pasado recibirá el impacto del reposicionamiento de los intereses nacionales bajo los dictados de un neopopulismo según se ha dejado ver en los referéndums de Francia y Holanda. Si la caridad bien entendida comienza por uno mismo, como dice la popular expresión, una víctima colateral podría ser lamentablemente América Latina.

Obsérvese que a raíz de los atentados del 7 de julio de 2005 la opinión pública británica, y otros medios europeos y americanos haciéndose eco de las reverberaciones que emanaban de Londres, ya señalaron con alarma que los primeros damnificados de los ataques serían las poblaciones de África que se habían beneficiado de la urgente atención del mundo desarrollado. Hambrunas y genocidio en los países más pobres de la tierra recibirán prioridad frente a unas regiones que, en su mayoría, tienen un ingreso medio. La alarma es en la actualidad evidente en algunos países, como es el caso notorio de España,<sup>45</sup> que por razones históricas y de eficacia ha primado la ayuda al desarrollo hacia Iberoamérica.<sup>46</sup> Las actuales circunstancias no auguran un futuro inmediato muy rosáceo más allá de las buenas palabras y las no menos buenas intenciones.

Con el enfoque más ajustado todavía hacia América Latina y Colombia, habrá que contar con la complejidad institucional de la UE, dependiente de la competencia establecida entre los diferentes entes.<sup>47</sup> Mientras la Comisión (órgano colegiado, que decide por mayoría) presenta una consistencia en la ejecución de las líneas aprobadas, el Consejo y el Parlamento están mucho más expuestos a las tensiones y diferencias. Uno refleja los contrastes entre las presiones de los diferentes estados,<sup>48</sup> mientras que el teóricamente órgano legislativo responde a las percepciones de los diferentes grupos políticos, según sea la evolución de la propia coyuntura política colombiana y su propia lectura en Europa.<sup>49</sup> El tema espinoso de la protección de los derechos humanos y la

---

<sup>45</sup> De fuentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de su Agencia de Cooperación Internacional, confirmadas en informes ofrecidos por el Secretario General Juan Pablo de la Iglesia, entre los que destaca el celebrado en el CIDOB en julio de 2005.

<sup>46</sup> Bastenier, Miguel Angel. “La misión de Uribe”. *El País*, 13 julio 2005; *El País*, “La ley de Uribe”, editorial. 13 julio 2005.

<sup>47</sup> Domínguez, Roberto. “The Role of Networks in the European Union’s Foreign Policy toward Colombia”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, eds. *Comparative Regional Integration: the EU as model and lessons for the Americas*. Coral Gables, Florida: European Union Center/Jean Monnet Chair, University of Miami, 2005.

<sup>48</sup> EU Council. Council Conclusion. Colombia. December 4, 2004

<sup>49</sup> Wagenknecht, Sahra. “Oral Question to the Council” H-0584-05 at the part time session. September 1, 2005.

percepción de que la ley prevista tiene en Europa está por lo tanto pendiente de un tenue hilo según sean las circunstancias.

En la actual coyuntura mundial, la incertidumbre institucional europea ante la grave amenaza presentada por los atentados de Londres, representa un arma de doble filo para los intereses del gobierno colombiano. Por un lado, el ataque terrorista puede beneficiar a Uribe y sus sucesores en su esfuerzo porque la comunidad internacional trate toda variante de terrorismo de la misma manera y por el mismo rasero. Por lo tanto, nada extraña que abogue por la ayuda de Europa para consolidar un proceso que por lo menos minimizaría los ataques indiscriminados contra los inocentes. Pero, por otro, numerosos gobiernos europeos no se sentirán tan proclives a respaldar lo que se percibe, pese a los encomiables y tenaces esfuerzos colombianos, como “impunidad disfrazada”. En el contexto de los cargos presentados contra Pinochet y la corrección drástica a las leyes de “punto final” por las que se protegía históricamente a la dictadura argentina, el momento no es el más adecuado para que el proyecto de ley pase desapercibido en Europa y además se aumente el apoyo económico<sup>50</sup> a los esfuerzos del gobierno en lo que todavía se ve simplemente como capítulos adicionales del Plan Colombia.

Con respecto a éste, finalmente todo análisis deberá tener en cuenta la mutua relación conflictiva entre los Estados Unidos y Europa, en temas tan espinosos como la guerra y la ocupación de Irak, la lucha contra el terrorismo, y la propia actitud de Washington hacia el proceso de integración europeo. Conviene recordar, a este efecto, que los diferentes actores europeos frecuentemente exploran temas y avenidas en las puedan mostrar su autonomía ante la omnipresencia norteamericana.

Esta estrategia, sin embargo, debe cumplir unas reglas básicas para resultar factible: (1) no debe afectar a la fibra sensible de uno de los protagonistas vitales del entramado europeo; (2) no debe tampoco afectar fundamentalmente una porción tangible de lo que se considera crucial para la seguridad nacional de los Estados Unidos; y (3) debe tener un coste político y económico razonablemente asumible.<sup>51</sup> Aunque el episodio especial de la intervención en Irak pareciera ser una violación a esta triple regla, lo cierto es que en la mayoría de los temas en los que Europa (en conjunto o por separado) se ha enfrentado a los Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría, las condiciones se han cumplido. Colombia, la polémica acerca del Plan, y ahora el proyecto de ley, ya con el Congreso y la opinión norteamericana en evidente división de criterios, cumplen a la perfección los requisitos para seguir convirtiéndose en un tema mediante el cual los

---

<sup>50</sup> Declaración de Cartagena. 3 febrero 2005; London Meeting in International Support for Colombia. London Declaration. 10 July 2003.

<sup>51</sup> Esta pauta está desarrollada en mi libro titulado: Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions Gainesville, FL: University Press of Florida, 2000.  
<http://www.upf.com/book.asp?id=ROYXSS00>

Europeos puedan demostrar su autonomía ante Washington. De todas maneras, la progresiva debilidad de los argumentos esgrimidos por Washington en la operación de Irak y la propia erosión del apoyo popular a Bush harán que ciertos líderes europeos se arriesguen algo más a desafiar la hegemonía norteamericana en una zona en la que ha estado demostrando una inconsistencia notable en los últimos años.

Además, en el contexto de este panorama hay que tener en cuenta tres frentes que cada uno por separado representan un obstáculo para el éxito de la misión del gobierno colombiano en conseguir el apoyo internacional para su plan de desmovilización. En primer lugar conviene destacar la actitud extremadamente crítica no solamente de la comunidad de las ONG independientes, mayoritariamente opuestas a la política oficial colombiana, sino a entes tan emblemáticos como la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>52</sup> Luego no hay que perder de vista la división de las instancias públicas de los Estados Unidos (todavía más fraccionadas desde los desastres climatológicos del final de verano), y la mayoritariamente censura de los grandes medios de comunicación norteamericanos.<sup>53</sup>

Finalmente, and last but not least, hay que contar también con el propio frente interior de Colombia.<sup>54</sup> Más concretamente, sobre el tema de la relación entre la Unión Europea y Colombia con respecto a la controvertida Ley de Justicia y Paz seguirá pesando la decisión tomada por la Corte Constitucional con respecto a la reelección del presidente.<sup>55</sup> En las vísperas de la decisión, las voces críticas del proyecto de reelección sopesaban ya dos escenarios según fuera el veredicto. Si la Corte rechazaba el proyecto del Congreso conseguía por un lado asestar “un golpe al caudillismo y al mesianismo”, ya que “modificar las normas electorales en mitad del partido configura juego desleal.” Pero al no permitir la reelección de Uribe se terminaría con “el clima de optimismo y confianza que logró crear” a la vista de los logros gerenciales. De ratificarse el proyecto de reelección, se instalaría una “institución indeseable”, ya que “cambiar desde el poder las reglas de juego a beneficio propio es propio de caudillos decimonónicos e indigno de estadistas”. Pero, a pesar de que resultaría “difícil derrotar a un gobernante con la popularidad de Uribe”, la historia recuerda numerosos casos, como el de Dewey y Truman, en los que las encuestas no se vieron confirmadas.

---

<sup>52</sup> Naciones Unidas. Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Oficina de Colombia. “Consideraciones sobre la Ley de ‘Justicia y Paz’ “ 27 junio 2005.

<sup>53</sup> El Universal. Caracas. “Bogotá exige ayuda mundial”, 21 julio 2005; Bachelet, Pablo. “Controversial bill gains US support”, The Miami Herald, July 21, 2005; Webb-Vidal, Andy. “Colombia president seeks help against FARC”, Financial Times, July 22, 2005.

<sup>54</sup> Fundación Ideas para la Paz. “Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana”. 22 julio 2005.

<sup>55</sup> Daniel Samper Pizano, “Reelección, modelo para armar”, El Tiempo, 19 octubre 2005. [http://eltiempo.terra.com.co/opinion/colopi\\_new/danielsamperpizano/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-2573397.html](http://eltiempo.terra.com.co/opinion/colopi_new/danielsamperpizano/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-2573397.html)

La incógnita por fin se despejó cuando el 19 de octubre la Corte Constitucional emitió el fallo que no solamente debe abrir la puerta a un cambio verdaderamente notable en el sistema presidencialista colombiano, permitiendo la reelección, sino que en manera concreta permitirá que el propio Uribe se beneficie en pleno crepúsculo de lo que debería ser su único mandato, para hacer campaña y con conseguir un nuevo periodo de otros cuatro. De esta manera se colocaría en tan especial y reducida compañía como Simón Bolívar (1819-1830). Aunque otros presidentes disfrutaron de más de un mandato, solamente Rafael Núñez logró mandatos sucesivos. Si la excepcionalidad colombiana es notable, se recuerda que la prohibición de reelección es una pauta bastante extendida en América Latina y que las excepciones presentan aspectos negativos como el autoritarismo.

Antes del fallo que era esperado con gran expectativa,<sup>56</sup> algunos observadores ya habían advertido de los aspectos jurídicos y políticos a los que estaba ligado y que generaría. Por un lado, no era ningún secreto que, con las leyes en la mano, tanto los argumentos opuestos como los favorables a una decisión positiva para la reforma decidida por el Congreso, presentaban un balance digno de apreciación. De ahí que se hicieran cábalas sobre el cómputo final de la decisión. En el terreno político se advertía que la reelección cambiaría el tempo democrático (alargándolo a ocho años), fortalecería al ejecutivo, darían más protagonismo a los ex presidentes, ofrecería más recursos al potencial reelegible en dirigir su propio partido, y, en fin, haría disponer de mayores fondos públicos tendientes a favorecer la reelección. En un plano concreto, naturalmente, la decisión parece garantizar la reelección de Uribe, destacado en todas las encuestas, al que se da un mayor margen de conducir el gobierno actual con más autoridad de cara a la lucha contra los grupos armados y el narcotráfico, pero por otro lado abre incógnitas con respecto al futuro del actual sistema de partidos (sobretudo acerca del rumbo que pueda tomar el Partido Liberal, de donde salió el propio Uribe).<sup>57</sup>

Con la favorable decisión de la Corte Constitucional, tanto la opinión pública como la mayoría de la dirigencia política en los Estados Unidos y Europa no pudieron disimular una expresión de cierto alivio.<sup>58</sup> La posible continuidad de Uribe concede por lo menos un margen de cálculo acerca de la vigencia del apoyo por parte de los gobiernos

---

<sup>56</sup> Como muestra: Andy Webb-Vidal, "Reelection amendment has Colombia on alert", Financial Times, October 17, 2005; Semana. "La hora cero" 15 octubre 2005.

<sup>57</sup> Posada Carbó, Eduardo. "Colombia ante la reforma que permite la reelección presidencial (ARI)." Real Instituto Elcano, 27 julio 2005.

<sup>58</sup> Isacson, Adam. "Aprobación de la reelección es un mensaje de continuación a Estados Unidos", El Tiempo, 20 octubre 2005; El Tiempo. "Y habló la Corte", 20 octubre 2005; El Tiempo, "Corte Constitucional aprobó la reelección presidencial", 20 octubre 2003; El Tiempo, "Con la reelección se incrementa el poder de los presidentes en ejercicio". 20 octubre 2003; El Tiempo, "Este es el histórico fallo de la Corte sobre la reelección", 20 octubre 2005; Tovar, Guillermo. "Fallo, sin precedentes apuntala reelección de Uribe", Diario las Américas, 21 octubre 2005; Guillén, Gonzalo. "Corte despeja el camino para la reelección de Alvaro Uribe", El Nuevo Herald, 20 octubre 2005; Dudley, Steven. "Uribe reelección bid OK's", The Miami Herald, October, 20, 2005; Webb-Vidal, Andy. "Colombia business chiefs greet Uribe election boost" Financial Times, October 21, 2005.

(como el norteamericano) más decididamente protectores de la política general del presidente colombiano. Representa también un reto para la Unión Europea para insistir en el condicionamiento del apoyo en la expectativa de que las reformas y planes diseñados por el gobierno colombiano se puedan sublimar en un plazo razonable de un lustro del que Uribe puede disfrutar.

Pero, naturalmente, unos y otros son conscientes de que tras la reelección de Uribe (que también puede ser ardua y políticamente costosa) no todo el panorama será un baño de rosas, ya que a las dudosas buenas intenciones de los dos grupos guerrilleros se deberá unir la gran incógnita de la efectiva desmovilización de las AUC.<sup>59</sup> Apenas se produjo el anuncio del fallo de la Corte Constitucional, tanto los observadores locales como los expertos en el exterior emitieron opiniones de cautela y comenzaron a detectar las dificultades del proceso de reelección, además de las carencias del plan de desmovilización en ese mismo contexto. Por un lado, se comenzó a producir una suspensión unilateral de la neutralización por parte de los paramilitares, sin que su dirigencia esté plenamente localizada. El ultimátum emitido por el presidente Uribe a principios de noviembre para que los paramilitares se desmovilizaran efectivamente a final de año auguran dificultades extremas para todo el proyecto.<sup>60</sup> Por otro lado, se denuncia el peligro del surgimiento de otros grupos que ocupen al vacío de las AUC desaparecidas. Además, se teme el recrudecimiento de los ataques y la estrategia intimidatoria de las FARC. Mientras, en el terreno político se teme que las perspectivas de reelección tienten a Uribe a reforzar los métodos autoritarios, con notable trueque del escenario y modos políticos de Colombia.<sup>61</sup>

En el escenario exterior, los siguientes años pueden generar nuevos enfrentamientos e inestabilidad internacional derivados de las propias convulsiones de la zona andina, y más específicamente del explosivo ambiente venezolano. Colombia y Uribe pueden quedarse en aislamiento para enfrentarse a las urgentes tareas interiores. Quedará, naturalmente (y de forma lógica) el necesario apoyo del resto de América Latina que haya optado lenta pero inevitablemente por la senda de la estabilidad y el progreso. No va ser fácil, sin embargo, la solidaridad que Uribe puede encontrar en sus colegas, ya que en su inmediato entorno se teme el derrame del crónico conflicto colombiano. Seguirá siendo una incógnita si el propio Uribe conseguirá elevar su perfil continental que comparativamente es muy bajo, no solamente porque no parece conectar efectivamente con sus colegas, sino por el lastre que representa la identificación con

---

<sup>59</sup> Restrepo, Jorge. “Cesarismo democrático”, El Tiempo, 22 octubre 2005.

<sup>60</sup> The Miami Herald, “Demobilize by year end, paramilitaries warned”, November 2, 2005.

<sup>61</sup> Inter-American Dialogue. Latin American Advisor. Friday, October 28, 2005; Fundación Ideas para la Paz. Siguiendo el Conflicto. No. 35. Octubre 21, 2005; Rachel Van Dongen, “Ruling on Uribe’s reelection bid may spark violence”, The Christian Science Monitor, October 24, 2005. Aldredo Rangel Suárez, “El Proceso con los ‘paras’”, El Tiempo, 28, 2005; The Daily Journal, “New paramilitary groups emerging”, October 27, 2005.

Bush. Pero la cautela de su vecindad, sobretodo en Venezuela, puede contribuir a conseguir una cierta estabilidad si se prevén beneficios mutuos.<sup>62</sup>

El escenario de una Europa en transición, con un liderazgo que puede presentar en el siguiente lustro unas caras totalmente diferentes de las existentes (con la excepción del español Rodríguez Zapatero), Colombia puede quedarse de nuevo a merced de sus propios recursos y la ayuda más cercana. De todas maneras, aunque peligre la atención de la UE a otras zonas del mundo alejadas de su propio territorio, los presupuestos dedicados a América Latina quedarían por lo menos al mismo nivel, aparte de gobiernos individuales como los de España y Francia seguirán priorizando la atención a un país que consideran estratégico no solamente por razones históricas sino también económicas.

### Apéndice

## CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE COLOMBIA

Sesión 2678 del Consejo – Asuntos Generales  
Luxemburgo, 3 de octubre de 2005

El Consejo adoptó las siguientes conclusiones:

“Luego de la aprobación de la Ley de Justicia y Paz por el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, el Consejo adoptó las siguientes conclusiones.

1. El Consejo recordó y reafirmó sus conclusiones de Diciembre de 2004, en el cual expresó la solidaridad total de la Unión Europea con el pueblo colombiano, y su apoyo total al Gobierno de Colombia en su búsqueda por una solución negociada al conflicto interno armado. El Consejo también recordó la Declaración de Cartagena de Febrero de 2005, la Declaración de la Directiva de la Comisión de Derechos Humanos sobre Colombia en abril de 2005 y la resolución 2005/81 sobre impunidad, de dicha Comisión.
2. El Consejo reiteró su llamado a todos los actores en el conflicto a respetar los derechos humanos y la ley humanitaria internacional y repitió su llamado a todos los grupos ilegales a cesar todas sus hostilidades y participar en un proceso de paz y de actuar acorde. En este sentido el Consejo le dio la bienvenida a las recientes iniciativas del Presidente Uribe para explorar posibles diálogos de paz con el ELN y su acercamiento con las FARC. El Consejo subrayó la necesidad de un acuerdo humanitario. El Consejo reiteró su exigencia de que todos los grupos armados ilegales que todavía retienen rehenes, los liberen inmediatamente e incondicionalmente y exige que se abstengan de secuestros futuros. El Consejo enfatizó la importancia de garantizar la seguridad de aquellos individuos,

---

<sup>62</sup> Petkoff, Teodoro. “Uribe y Chávez: no se prevén cambios en relaciones”, *El Tiempo*, October 20, 2005.

- organizaciones e instituciones, incluidos los defensores de derechos humanos que trabajan por la promoción y protección de los derechos humanos y por proteger los derechos de las minorías y los indígenas.
3. El Consejo elogió el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Colombia y urgió una pronta implementación de sus recomendaciones, como lo refleja la Declaración de la Directiva sobre Colombia adoptada por la Comisión de Derechos Humanos en su sesión 61. El Consejo expresó la voluntad de la Comisión para llevar a cabo discusiones, a mitad de año, para evaluar el progreso de implementación con el Gobierno de Colombia y la OACNUDH dentro del marco del G-24 en Colombia.
  4. El Consejo recordó que las conclusiones de diciembre de 2004 llamaban por la adopción de un marco legal global para el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los grupos armados ilegales y había subrayado que dicho marco debería estar en conformidad con compromisos internacionales y debería tener en cuenta el derecho a las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Por lo tanto, el Consejo consideró la Ley de Justicia y Paz, adoptada el 21 de junio por el Congreso de Colombia y aprobada por el Presidente Uribe el 25 de julio, un desarrollo significativo, ya que provee un marco legal general para el DDR en Colombia. El Consejo reconoció que su adopción llegó luego de un largo y profundo proceso parlamentario democrático. El Consejo reconoció que en tales situaciones un complicado balance debe lograrse entre la paz (el cual incluye dar suficientes incentivos a los grupos armados ilegales para dejar las armas y desmovilizarse) y justicia (el cual requiere verdad y reparaciones para las víctimas y castigo para aquellos que hayan cometido los crímenes).
  5. El Consejo anotó que las preocupaciones expresadas por la OACNUDH y otros, de que la ley como fue aprobada no toma suficiente cuenta de los principios de verdad, justicia y reparación en acuerdo con estándares internacionales acordados. El Consejo compartió muchos de estas preocupaciones incluyendo: el énfasis insuficiente en la necesidad de un desmonte efectivo de las estructuras paramilitares colectivas; la desdibujación de distinciones entre crímenes “políticos” y de otro tipo; el poco tiempo permitido para la investigación de confesiones, y para la investigación de bienes que pudieron haber sido adquiridos como resultado de actividades ilegales; la restricción de oportunidades para que las víctimas pidan reparaciones; la limitación de penas máximas para los crímenes más serios; y la fuerte presión por recursos sobre el sistema legal colombiano para sobrellevar las exigencias de la nueva ley.
  6. No obstante, el Consejo cree que si la ley es implementada efectiva y transparentemente hará una contribución positiva a la búsqueda de la paz en Colombia. El Consejo confirmó su voluntad de trabajar de cerca con el Gobierno, las instituciones y la sociedad civil de Colombia, así como con la OACNUDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el G-24, y otros que puedan estar involucrados en el monitoreo de la implementación del proceso judicial establecido bajo la ley. El Consejo le dio la bienvenida a la continuada participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el acompañamiento en la desmovilización de los grupos paramilitares.

7. El Consejo confirmó la voluntad de la UE y sus estados miembros para asistir al Gobierno de Colombia y a la sociedad civil en apoyar a: las comunidades afectadas por el conflicto interno; grupos de víctimas; actividades de reconciliación local; y la reinserción y desmovilización de niños soldados; y la complementación de programas desarrollados por UNICEF y otros.

El Consejo creyó que un progreso en estas áreas complementarias, junto con una efectiva y transparente implementación de la Ley de Justicia y Paz y las recomendaciones de la OACNUDH de parte del Gobierno colombiano, tendrían un impacto positivo en la construcción de paz en Colombia.”