

Bogotá D.C., mayo 08 de 2018

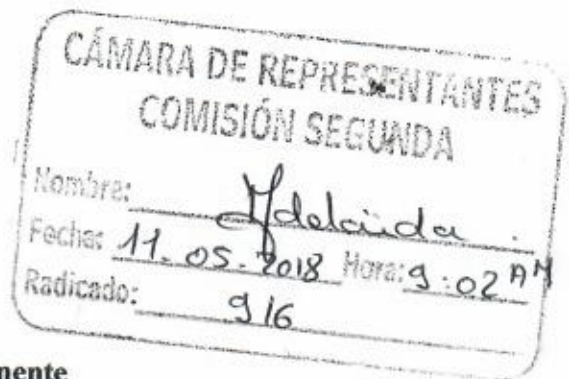
Doctor

BENJAMIN NIÑO FLOREZ

Secretario Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad




Asunto: Informe de Ponencia negativa para Segundo debate Proyecto de ley número 137 de 2017 Cámara - 153 de 2016 Senado “Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones, de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá dc, el 5 de agosto de 2014”.

Respetado señor:

Atendiendo la designación que nos hicieron como ponentes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para el Segundo Debate al Proyecto de ley número 137 de 2017 Cámara - 153 de 2016 Senado, “Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones, de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá dc, el 5 de agosto de 2014”.

Asimismo, respetosamente solicito publicar y dar a conocer a todos los Honorables Representantes la presente ponencia.

Cordialmente,


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara


VANESSA ALEXANDRA MENDOZA BURGOS
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 137 DE 2017 CÁMARA - 153 DE 2016 SENADO, “POR MEDIO DE LA
CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA POR EL QUE SE CREA UN MARCO PARA LA
PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA EN LAS OPERACIONES, DE
GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA, SUSCRITO EN LA CIUDAD DE
BOGOTÁ DC, EL 5 DE AGOSTO DE 2014.”.**

1. Alcance del proyecto de ley

Este proyecto de ley corresponde a las facultades otorgadas al Congreso de la República para la aprobación de Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por el Estado colombiano. Es un proyecto de iniciativa gubernamental presentado por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, y el señor Ministro de Defensa Nacional por el cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014. El Proyecto de ley consta de tres artículos en los que se aprueba el Acuerdo, se obliga a su cumplimiento y se fija la fecha de su vigencia.

A pesar de que el Congreso no puede realizar enmiendas a los tratados internacionales, si puede, sin embargo, presentar propuestas de no aprobación o, en el caso de que considere que solo algunas disposiciones de estos son convenientes para la nación, realizar solicitud de aplazamiento o de reserva acerca del mismo (artículo 217, Ley 5ª 1992).

2. Trámite legislativo

El Proyecto de ley de iniciativa gubernamental fue radicado por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, y el señor Ministro de Defensa Nacional el 04 de octubre de 2016 en la Secretaría General del Senado de la República. Fue publicado para primer debate en la Gaceta del Congreso número 839 de 2016. Se publicó ponencia para primer debate el día 05 de abril de 2017 en Senado en la gaceta 216 de 2017, posteriormente el proyecto fue debatido y

aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República el 02 de mayo de 2017.

El día 02 de mayo de 2016 se radicó la ponencia para el segundo debate ante la plenaria de Senado, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 294 de 2017; su debate y aprobación se llevó a cabo el 30 de agosto de 2017 ante la plenaria del Senado de la República. El texto aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso Número 760 de 2017. Posteriormente el proyecto transitó hacia la Cámara de Representantes, siendo radicado con el número 137 de 2017 para seguir su trámite ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara. Al haber sido designado ponente presenté ponencia en la que solicité el archivo del proyecto por razones de inconveniencia para nuestro país la cual fue publicada en la Gaceta No.1064 de 2017. Igualmente otro honorable representante presentó ponencia positiva la cual fue publicada en la Gaceta No. 1006 de 2017. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente de Cámara se negó dicha proposición y en su lugar se votó favorablemente la que pedía continuar con el trámite del proyecto, razón por la cual se está rindiendo esta ponencia para su segundo debate.

3. Aspectos generales

El proceso de negociación del acuerdo entre Colombia y la Unión Europea (UE) culminó el 5 de agosto de 2014. El objeto de este acuerdo es desplegar fuerzas militares y civiles a solicitud de la Unión Europea, con aprobación de la República de Colombia, para el apoyo en operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.

A la fecha, Colombia ha tenido acercamiento para esta clase de relaciones de apoyo militar con otras Organizaciones internacionales como, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) firmado en el 2013¹ y la Organización de la Naciones Unidas (ONU) firmado en el 2015. Además, se ha convertido en un partícipe activo de este tipo de acciones, a través de su involucramiento en misiones tales como la de estabilización en Haití (MINUSTAH), la fuerza

¹ La ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, "Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información', suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013", fue declarada inexecutable en sentencia C-337 de 2015.

de emergencia en el Sinaí (UNEF) y la oficina integrada de consolidación de la paz en Sierra Leona (UNAMSIL).

Por otro lado, en noviembre de 2010 la UE invitó a Chile (único país latinoamericano que ha participado en esta clase de acuerdos con la UE, aparte de Colombia), a elaborar un acuerdo que estableciera un marco para la participación de Chile en operaciones de gestión de crisis de la UE. El acuerdo fue firmado en Bruselas el 30 de enero de 2014 y ha permitido ampliar el alcance de la asociación estratégica de Chile con la UE, que en el caso de los vínculos en Defensa se ha expresado mediante la participación en la Fuerza de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina (EUFOR).²

Por tanto hasta el momento, solo Colombia y Chile han suscrito este tipo de acuerdos con la Unión Europea, que además como lo han evidenciado expertos analistas podrían representar un retroceso frente a los objetivos de integración latinoamericana en torno a los objetivos comunes de seguridad, privilegiando el relacionamiento bilateral con las potencias del viejo continente, por lo que cabe preguntarse por la complementariedad o compatibilidad de estos acuerdos con el marco regional que representa la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) que también tiene entre sus objetivos y competencias promover la cooperación regional en materia de gestión de crisis y un marco institucionalizado en materia de seguridad y defensa.³

Igualmente, estos estudios han evidenciado que “la participación de terceros países en las operaciones de la UE lleva más de una década en marcha, firmándose los primeros Acuerdos Marco en 2004. Según el Anuario de Seguridad Europeo, en poco más de una década se ha registrado la participación de 45 países en las 11 misiones que ha desplegado la UE en la marco de la Política Común y Defensa (PCSD). Solo en 2014 fueron 12 países. La participación más frecuente en las misiones u operaciones de la PCSD, lógicamente es la de países candidatos y en proceso de adhesión a la UE o miembros de la OTAN no-UE, siendo menos frecuente la de los países latinoamericanos y caribeños, al mismo nivel que los países africanos con un

² Ministerio de Defensa Nacional. 10 años de Chile en la misión de paz de la UE en Bosnia-Herzegovina. Disponible en: <http://www.defensa.cl/columnas/10-anos-de-chile-en-la-mision-de-paz-de-la-ue-en-bosnia-herzegovina/>

³ Cfr. Sanahuja Jose Antonio (2015). Nuevos instrumentos de cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades. Disponible en: http://www.iece.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE0118-2015_AmericaLatina-UE_Oportunidades_Sanahuja.pdf

porcentaje de participación de 14% con respecto al total de los países terceros que contribuyen a las mismas.⁴

El Ministerio de Defensa Nacional viene desarrollando una estrategia de cooperación internacional que se despliega en los ámbitos bilateral y multilateral, la cual según dicha cartera afirma, se rige por la prudencia, el respeto, la cooperación, la transparencia y el pragmatismo, siempre privilegiando la vía diplomática y el derecho internacional. Igualmente el Ministerio afirma que se fundamenta en una aproximación del sector a diferentes regiones del mundo, con criterios estratégicos de prevención, cooperación y modernización para el fortalecimiento de la seguridad y la defensa nacional. Esta estrategia se fundamenta en consolidar la participación de la Fuerza Pública en escenarios internacionales, bajo la perspectiva del futuro de la Fuerza Pública, contribuyendo con las capacidades desarrolladas en los últimos años, y, a su vez, proyectando nuevas capacidades y estándares.

Ahora bien, aunque se invoquen esos objetivos, en realidad este tipo de acuerdos abre la puerta para que las tropas nacionales participen en misiones internacionales promovidas por la Unión Europea incluidas las que sean militares y de guerra y por ello en concordancia con el ideario de unidad del Polo Democrático Alternativo, nos oponemos a los acuerdos para el despliegue de tropas militares nacionales en otros países, los cuales no solo pueden impactar negativamente la paz mundial, sino también los acuerdos de paz a nivel interno. Este principio significa, como ya se ha señalado en otras ocasiones, que consideramos que es contradictorio que el Gobierno Nacional pretenda desplegar tropas militares en otros países, cuando se está avanzando en la construcción de paz de paz en Colombia y cuando estamos en un momento en que se debe redefinir el papel de nuestra fuerza pública en el posconflicto, que en este momento histórico se empieza a construir en nuestra nación.

Falta de claridad en el contenido y alcances del Acuerdo

En esta clase de tratados, el articulado debe ser completamente claro frente a las diferentes disposiciones establecidas en el mismo, de manera que sea diáfano el margen de actuación en

⁴ Ibidem, p.5

su aplicación. En este caso se considera que el Acuerdo suscrito no deja plenamente determinado lo referido a las “Operaciones de gestión de crisis”, en cuanto no define claramente qué se entiende por “crisis” lo cual puede dar lugar un margen muy amplio de actuaciones y aunque no las define, queda muy claro que dentro de esas operaciones de crisis están incluidas también las operaciones militares. Tampoco queda muy bien especificado cómo estas operaciones de gestión de crisis ayudan al mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, siendo las mismas objeto del despliegue de tropas y del envío de civiles.

Otro aspecto de preocupación es que será la Unión Europea la que decide sin consultarle a Colombia si realiza las operaciones en gestión de crisis, y sólo atendiendo a lo que diga el Consejo de la Unión, tal como se lee en los considerandos del Acuerdo:

“(1) En el contexto de la Política Común de Seguridad y Defensa, la Unión Europea puede decidir llevar a cabo operaciones de gestión de crisis que, según lo decida el Consejo, incluyan las misiones indicadas en el artículo 42, apartado 1 y en el artículo 43, apartado del Tratado de la Unión Europea”

Más adelante dice que Colombia puede decidir participar o no en esas operaciones de gestión de crisis, pero si decide hacerlo esto podrá tener lugar en cualquier parte del mundo, no sólo en territorio de la Unión Europea pues el Acuerdo permite que la operación pueda ser en cualquier parte del mundo.

Por otro lado, respecto del artículo 3, numeral 5, no se justifica adecuadamente el motivo por el que las partes del acuerdo y demás países que participen en la operación de gestión de crisis renuncian a “*toda reclamación que no sea de tipo contractual... por daños, pérdidas o destrucción de material perteneciente a cada Parte o utilizado en ella, o por lesiones o muerte de su personal, que resulten del ejercicio de sus funciones oficiales relacionada con las actividades previstas en el presente Acuerdo, salvo en caso de negligencia grave o de conducta dolosa.*” Y que además de lo anterior la República de Colombia debe firmar una renuncia de toda esta clase de reclamaciones. El Acuerdo que tiene como fundamento el fortalecimiento de las relaciones entre UE y la República de Colombia, no brinda suficientes garantía para que este

fortalecimiento sea efectivo, toda vez que obliga a renunciar a las reclamaciones por hechos que sucedan durante funciones oficiales, teniendo en cuenta que el mandato en el momento en el que se presente uno de estos hechos, puede estar bajo alguno de los países de la UE, como también se indica en el mismo artículo en el apartado 1, lo cual tampoco deja claro el estatus de las fuerzas, puesto que lo pone en disposición de un acuerdo futuro o en el momento pertinente y que posteriormente como se indica en los artículos 6 y 10 el mando y la responsabilidad la tendrá el Jefe de la Misión, lo que deja sin bases la responsabilidad de los hechos que puedan suceder en las operaciones. Bajo este esquema es exclusivamente la UE quien asume por completo la dirección de las misiones y los terceros países deben limitarse a la contribución con personal y equipamiento, lo que es una muestra más de la asimetría de este acuerdo. La República de Colombia ya estaría brindando sus colaboraciones al aportar fuerza militar y civil, por lo que resulta inapropiado limitar las reclamaciones a solo hechos en caso de negligencia grave o conducta dolosa.

Posteriormente en el artículo 4, que se refiere a la información clasificada, en el apartado 2 de este artículo 4, nuevamente se deja sin claridad a lo que se refiere al intercambio de esta información, puesto que establece que dependerá de un posterior acuerdo que haya entre las partes en el contexto de una operación de gestión de crisis. Esto puede afectar derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional como el de acceso a la información pública (art. 74) que está regido por el principio de máxima publicidad, así como los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos que tienen también derecho a la información.

Los riesgos a los que son expuestos los militares de las tropas de despliegue.

Además, hay que considerar los riesgos a los que son expuestos los militares de las tropas de despliegue. Desde hace 36 años, el Ejército Nacional de Colombia integra la Fuerza Multinacional y de Observadores (MFO) en la península del Sinaí, Egipto, cuya misión se centra en observar, verificar y reportar el alto el fuego firmado entre Egipto e Israel en 1979. A pesar de las misiones que se limitan a la observación, verificación y reporte del alto al fuego de los

militares colombianos, se han visto afectados por varios ataques por parte del Estado Islámico (EI), en su base donde se encontraban 380 soldados colombianos.⁵

Por otro lado, es evidente que los soldados colombianos pueden ser altamente cotizados por su experiencia en el frente de batalla, pues por décadas han combatido a las fuerzas insurgentes nacionales. Por esto mismo, han sido solicitados por países como Emiratos Árabes, en secreto, en donde sus propios ciudadanos no quieren luchar en la guerra de Yemen, pero han sabido convencer a los militares colombianos con salarios que superan los 2.000 dólares mensuales, a pesar de la situación precaria y el riesgo permanente en el que se encuentran,⁶ riesgo que se verificó con la muerte de seis combatientes colombianos en diciembre de 2015 en combates entre fuerzas yemeníes y extranjeros en la ciudad suroccidental de Taiz.⁷

Colombia no debería seguir prestando su gente para continuar con combates en zonas de tensión militar, en donde se pone en grave riesgo su integridad. Nuestro país se encuentra en un momento de transición hacia la paz y por tal motivo la política de defensa inclusive en el ámbito de las relaciones internacionales debe ser consecuente con este objetivo.

Por lo anterior, consideramos hay motivos suficientes para declarar la inconveniencia del tratado y su falta de adecuación a mandatos constitucionales superiores.

Financiación de Operaciones Militares, Inconveniente.

En cuanto a las operaciones de gestión de crisis las cuales serian las que entraria a apoyar el Estado colombiano, estas vienen de un programa llamado Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que tiene por objeto, los intereses de los ciudadanos europeos, así como también la necesidad de generar una mayor cooperación e inversión en seguridad y defensa. Este plan demostraría como la UE podría responder más efectiva y eficientemente a los

⁵ El Tiempo. 2016 "El Batallón Colombia está bajo el fuego del Estado Islámico en Sinai" disponible en: <https://goo.gl/pM9WQ4>

⁶ The New York Times. 2015. Los Emiratos envían en secreto mercenarios colombianos a combatir en Yemen. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/11/26/universal/es/los-emiratos-envian-en-secreto-mercenarios-colombianos-a-combatir-en-yemen.html>

⁷ El Heraldó. 2015. Mueren 6 mercenarios colombianos y su comandante australiano en Yemen. Disponible en: <https://goo.gl/BwGGbJ>

conflictos externos y crisis.⁸ Con lo anterior se puede denotar el interés de la UE en los beneficios de estas operaciones de gestión de crisis en las cuales van a participar los militares y civiles colombianos, que van a ser exclusivamente para la UE. Por este motivo esta misma organización debería ser la encargada de financiar estas operaciones y no el Estado colombiano como claramente se establece en el artículo 7° del Acuerdo, el cual indica “... *la República de Colombia asumirá la totalidad de los costes ligados a su participación en una operación civil de gestión de crisis de la UE, salvo en lo que se refiere a los costes de funcionamiento, de conformidad con el presupuesto operativo de la operación*”. Así que resulta inconveniente que mientras el Estado colombiano se encuentra financiando el posconflicto en Colombia, tenga que costear operaciones civiles o incluso militares en otros lugares del mundo en donde la violencia se puede perpetuar y prologar.

La UE se encuentra en un momento de crisis por las intervenciones que ha tenido en Oriente Medio; como resultado se han producido pluralidad de ataques terroristas en diferentes países de la UE, además de la crisis por los refugiados que llegan en busca de protección, y que han recibido por parte de la UE una respuesta muy precaria⁹. Todo lo anterior creando un ambiente de miedo, incertidumbre e intolerancia. Si la UE quiere continuar con sus compromisos de protección y respeto de los derechos humanos y hacer prevalecer la paz, debería enfocar sus acciones en apoyar de diversas formas las iniciativas internacionales por la paz en Oriente Medio, mediante el diálogo diplomático y colaboración internacional para animar a las partes a alcanzar un acuerdo, sin necesidad del despliegue de fuerzas militares. Así mismo, la UE debería invertir exhaustivamente en la protección de las millones de personas víctimas de la violencia proveniente de la guerras, que este tipo de intervenciones contribuyen a prolongar, teniendo en cuenta que la UE gastó la exorbitante suma de USD 223.5 billones en defensa en el año 2016, según el anuario europeo de seguridad.¹⁰ Además, se ha beneficiado de la venta de armas a

⁸ EUISS. 2017. Year Book of European Security. Luxemburgo. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_Book_2017.pdf

⁹ Human Rights Watch. World Report. 2017. “Kaunçiti Rodi escribe que la propagación de los ataques terroristas más allá de Oriente Medio y los enormes flujos de refugiados provocados por la represión y el conflicto llevaron a muchos gobiernos a restringir los derechos, lo se tradujo en esfuerzos erróneos por proteger su seguridad. Al mismo tiempo, los gobiernos autoritarios en todo el mundo, temerosos de la disidencia pacífica que a menudo se ve magnificada por las redes sociales, emprendieron su ofensiva más intensa en los últimos tiempos contra los grupos independientes.” Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2016/01/27/informe-mundial-2016-la-politica-del-miedo-amenaza-los-derechos>

¹⁰ EUISS. 2017. Year Book of European Security. Luxemburgo. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_Book_2017.pdf

países en situación de conflicto, como lo determina un informe exhaustivo hecho por Centro Delàs de Estudios por la Paz de Barcelona en donde se indica que *“Europa vendió 37.000 millones de euros en armamento entre 2003 y 2014 a 63 países en situación de conflicto o tensión de los que huye el 88% de los refugiados de todo el mundo”*¹¹, lo anterior ratifica la responsabilidad de la UE en brindar más apoyo humanitario a las víctimas y mucho menos apoyo con tropas propias o de otros países.

Pero más aún, contando con la voluntad de la República de Colombia para prestar sus fuerzas militares y civiles con el fin de colaborar a la UE en las operaciones de gestión de crisis, resulta inaceptable que este país tenga que asumir la totalidad de los costos por la participación en estas operaciones como se establece en el artículo 7, dejando de lado el ya valioso aporte que brinda con el personal y su experiencia. El acuerdo debería beneficiar de igual manera a ambas partes y en este punto resulta brindando más ventaja a la UE. Adicionalmente, en el artículo 8, se acuerda que Colombia, aparte de la financiación de la participación de sus fuerzas, deberá hacer una contribución al funcionamiento de la operación, incrementando de esta manera la carga que recae sobre la República de Colombia. Bien es sabido que en Colombia uno de los sectores que tiene mayores asignaciones del presupuesto general de la nación es el de seguridad y defensa, por encima de otros rubros como el gasto social, aspecto que siempre hemos considerado debe balancearse mejor, de manera que el Estado pueda dedicar más recursos a la inversión en aspectos sociales que redundarán en una mejor gestión de la seguridad, entendida desde su perspectiva humana. Por tanto, tampoco podemos apoyar iniciativas como esta, que pueden implicar el mantenimiento de los rubros actuales o aun peor el aumento en los recursos que el Estado invierte en seguridad y defensa como presupuesto de las fuerzas militares, mucho menos cuando esto además no será para aplicarse al ámbito nacional sino para intervenciones en otros países.

El Acuerdo es contradictorio con el proceso de paz que se implementa en Colombia.

¹¹ Centro Delàs de Estudios por la Paz de Barcelona. 2003-2014 “Armas europeas que alimentan conflictos. Conflictos de los que huyen los refugiados: Análisis de las exportaciones de armas desde la Unión Europea a países en conflicto o tensión con refugiados y desplazados internos 2003-2014” Disponible en: <http://www.centredelas.org/es/publicaciones/informes/3073-informe-32-armas-europeas-que-alimentan-conflictos-conflictos-de-los-que-huyen-los-refugiados-analisis-de-las-exportaciones-de-armas-desde-la-union-europea-a-paises-en-conflicto-o-tension-con-refugiados-y-desplazados-internos-2003-14>