

Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz

El conflicto armado en Colombia es uno de los más graves del sistema internacional debido a su impacto humano, a la destrucción de infraestructura y a las vinculaciones circulares entre violencia, crecimiento de economías ilegales, desigualdad y violaciones de los derechos humanos. Colombia es, además, un caso especial de Estado constituido, pero no operativo, en áreas de su territorio y hacia parte de su sociedad. Para EEUU, Europa y América Latina, el presente y futuro de Colombia son muy importantes.

Este conflicto genera miles de víctimas mortales, violaciones de los derechos humanos (y dentro de ellos represión creciente por diversos actores armados a las minorías negra e indígena) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), desplazados interiores y refugiados. El combate contra el narcotráfico a través de fumigaciones produce desplazamiento de población, destrucción de otras cosechas y tiene efectos ecológicos prolongados en el tiempo. De una forma u otra, el conjunto de la sociedad se ve afectada por la violencia. “Estamos hablando, dice Horacio Arango, Provincial de la Compañía de Jesús en Colombia, de una sociedad que progresivamente se fue viendo metida en medio de la guerra, por la fuerza”.²

Las paradojas del Estado

A primera vista existen dos “Colombias”: una estructurada, con una economía relativamente estable, un empresariado moderno y un sistema legal sofisticado; y otra

¹ Este texto ha sido redactado por Manuela Mesa, directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y Mariano Aguirre, ex director del mismo centro.

² Entrevista realizada por el CIP en Bogotá, el 21 de abril de 2003.

de la violencia, la economía ilegal y la desestructuración. Las instituciones del Estado son fuertes en su estructura, pero muchas veces ineficaces en su actuación. Colombia es un Estado paradójico, contradictorio, en el que las instituciones son formalmente fuertes pero débiles y corruptas en la realidad; el monopolio legítimo del uso de la fuerza está quebrantado; hay multiplicidad de actores armados con intereses económicos en que prosiga el conflicto, e intereses políticos no siempre claramente identificables; existe un impacto extendido de la guerra sobre la sociedad civil y una incorporación creciente de sectores de la población al conflicto como actores armados y como víctimas; se crean unas nuevas relaciones económicas e intereses entre actores sociales que constituyen una macroeconomía y diversas microeconomías legales e ilegales de la guerra que son la base de proyectos de Estados dentro del Estado.³

El país tiene altos niveles de corrupción y la economía está en recesión, pese a que posee grandes reservas de petróleo, oro y otros bienes con fuerte demanda externa. La estructura y beneficios de la producción ilícita y el tráfico de drogas supera en muchos casos a la economía legal. Como expresan Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas: "Fenómenos tales como la debilidad del Estado, la violencia social, la precariedad de los movimientos sociales, la crisis del sistema de representación política, el deterioro del sector público en beneficio de intereses particulares y otros males latinoamericanos se manifiestan aquí en su versión más radical y problemática".⁴ La tierra continúa siendo un bien monopolizado ypreciado por el que se lucha, se desplaza población y se especula económicamente. El proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y la futura integración de Colombia en el contexto global, obliga a una reflexión sobre la tierra como presente y futura fuente de conflicto.⁵

La mirada externa

Desde el resto de América Latina y desde EEUU y Europa se trata de un conflicto que se contempla con gran preocupación. Las aproximaciones al mismo, sin embargo, difieren. En América Latina se oscila entre contenerlo y que no traspase fronteras, respetar la soberanía y las decisiones que se tomen dentro del país, y colaborar diplomáticamente cuando es posible. Las ideas de no injerencia en la soberanía nacional y protección del propio Estado rigen por encima de otras consideraciones.⁶

³ Ver Ricardo Vargas M., "Destierro del Estado", *Palimpsesto*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002, N° 2, pp. 78-91.

⁴ Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Coords.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2002, Vol. II, p. 463.

⁵ Opinión de Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo de Colombia, entrevista realizada por el CIP en Bogotá, el 21 de abril de 2003.

⁶ Ver, Pilar Gaitán Pavía, Rodrigo Pardo García-Peña, Juan Manuel Osorio, *Comunidad internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia*, Alfaomega Colombiana, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, agosto de 2002; Angélica Rett-

Para Washington se trata de un escenario que combina sus peores fantasmas: narcotráfico y guerrillas en su zona tradicional de influencia, para la que tiene, además, planes económico-comerciales estratégicos. El problema de la droga ha llevado a EEUU a practicar diversas políticas entre la interdicción y la penalización a los países productores hasta la cooperación con los mismos, pero, en general, la tendencia es culpabilizar a esos Estados y sus sociedades sin asumir el papel que tiene la sociedad estadounidense en la masiva demanda.

Un peligro grave es que Colombia pueda ser considerado desde EEUU y otros Gobiernos un Estado frágil que, según algunos analistas, le llevaría a convertirse en paraíso del terrorismo y plataforma de comercios y redes económicas ilícitas.⁷ Las presidencias de EEUU y Colombia coinciden en priorizar el uso de la fuerza, lo que podría debilitar los compromisos internacionales sobre derechos humanos y crímenes contra la humanidad (por ejemplo, el acuerdo entre Washington y Bogotá para eximir a los soldados estadounidenses de las competencias de la Corte Penal Internacional y de no aplicar determinados artículos del Derecho Internacional Humanitario en Colombia). Al desvincular ayuda militar y respeto a los derechos humanos, enviar más asesores militares oficiales y financiar grupos privados de seguridad, el Gobierno de George Bush está ayudando a cumplir la profecía de la inestabilidad en Colombia.

Las posiciones europeas hacia Colombia

En Europa preocupa la inestabilidad en una zona también potencialmente estratégica desde la perspectiva comercial y económica, el flujo de inmigrantes y refugiados, el narcotráfico y la crisis permanente de una de las democracias, paradójicamente, más estables del continente. Otros países, como Canadá y Noruega, desarrollan políticas de gran importancia hacia Colombia.

En numerosas ocasiones la UE ha establecido que “no hay alternativa al Proceso de Paz, no hay solución militar que pueda conducir a una paz duradera”.⁸ Igualmente, ha manifestado que su objetivo es “ayudar a Colombia a buscar la paz, un prerrequisito para toda forma de desarrollo sostenible”. (Ésta es también la línea de otros países europeos no comunitarios). Asimismo, ha establecido que el objetivo de su política exterior y de seguridad común es “desarrollar y consolidar la democracia, *the rule of Law*, y el respeto de los derechos humanos y las libertades

Al desvincular ayuda militar y respeto a los derechos humanos el Gobierno de George Bush está ayudando a cumplir la profecía de la inestabilidad en Colombia

berg (Coord.), *Preparar el futuro: Conflicto y post-conflicto en Colombia*, Alfaomega Colombiana, Universidad de los Andes y Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, diciembre de 2002.

⁷ Por ejemplo, Ray Takeyh y Nikolas Gvosdev, “Do Terrorists Networks Need a Home”, *The Washington Quartely*, verano 2002, pp.97-108. Estos autores incluyen a Colombia en una lista junto con Sierra Leona, Bosnia, Sudán, Chechenia y Afganistán, entre otros países, en los que grupos terroristas “have gained control over territory in a failed state through a Faustian bargain with authorities”.

⁸ Declaración de la Presidencia Europea, 24 de octubre de 2000.

fundamentales". Sin embargo, los Estados europeos tienen relaciones comerciales injustas y desequilibradas con Estados del denominado Tercer Mundo, a la vez que adoptan medidas restrictivas hacia los inmigrantes y refugiados, y no han encontrado una solución que permita unas relaciones interculturales con ciudadanos provenientes de otros países.⁹

La posición europea, además, no es unitaria ni siempre coherente. El debate diplomático entre 2002 y 2003 y la guerra contra Irak mostró que hay divisiones muy fuertes entre los Estados europeos. Estas divisiones podrían manifestarse en la relación con Colombia. Ciertos sectores de ONG colombianas temen que algunos Gobiernos europeos puedan seguir a EEUU en sus políticas de fuerza y que abandonen la agenda de los derechos humanos.¹⁰ Y en medios diplomáticos europeos preocupa que algunos Gobiernos dejen de lado la política europea de llegar a la paz a través de la negociación para alinearse con una posición de la paz a través de la fuerza.

Desde la perspectiva no estatal en Europa, diversas organizaciones no gubernamentales, iglesias, sindicatos, centros académicos e institutos privados de estudios sobre paz actúan desde dentro y fuera de Colombia, en ocasiones coordinados en redes, para promover el desarrollo económico, luchar contra la exclusión social y la pobreza, promover el fortalecimiento institucional, proteger los derechos humanos, influir sobre políticas de Estados europeos y apoyar iniciativas dentro del país.¹¹ A la vez, se trabaja en alternativas a las fumigaciones sobre los campos de cultivo de la base de la droga y promoviendo la sustitución progresiva de cultivos.¹² Asimismo, actúan con organizaciones multilaterales para promover negociaciones generales, iniciativas de paz locales y proteger a la comunidad de exiliados colombianos en diferentes países del mundo. Como escribe Mary Kaldor, la sociedad civil ya no es un concepto limitado al Estado nación sino que existen las oportunidades "para que grupos afines, en diferentes partes del mundo, se unan para hacer demandas no solamente hacia el Estado sino hacia las instituciones globales y hacia otros Estados".¹³

La preocupación internacional ha avanzado en los últimos años sobre tres ejes: a) derechos humanos; b) narcotráfico; c) proceso de paz. La Unión Europea y sus miembros mantienen posiciones que oscilan entre cooperar en proyectos de desarrollo económico y distanciarse de la solución militar o acercarse a EEUU a través del discurso antiterrorista. Los Gobiernos de España y Gran Bretaña han empezado a cambiar de la primera a la segunda posición en los últimos años.

⁹ David Coombes, "Leading by virtuous example: European policy of overseas development", en Bill McSweeney (Ed.), *Moral issues in International Relations*, Macmillan, London, 1998, pp. 221-245.

¹⁰ Entrevista con Camilo González del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) realizada en Bogotá, el 23 de abril de 2003.

¹¹ Ver la propuesta a favor de un movimiento por la paz independiente de las partes que negocian en Luis Ignacio Sandoval Moreno, *Guerra, política, paz*, Instituto María Cano, Bogotá, 2001.

¹² Ver los materiales del Drugs & Democracy Programme del Transnational Institute (TNI), de Amsterdam en www.tni.org/drugs.

¹³ Mary Kaldor, *Civil Global Society*, Polity Press, Cambridge, 2003, p. 2.

Colombia está en la esfera de influencia de Washington y algunos Gobiernos europeos no desean cuestionar esta situación geopolítica.¹⁴

Naciones Unidas, por otro lado, lleva a cabo una importante labor en la defensa de los derechos humanos con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el representante especial del Secretario General de la ONU.¹⁵

La consulta de Madrid

En junio de 2003, pocos días antes de la reunión de la Mesa de Donantes sobre Colombia que se llevó a cabo en Gran Bretaña, el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), institución de análisis sobre política internacional y conflictos desde la perspectiva de la investigación para la paz, realizó un encuentro, con el apoyo de la Fundación Ford, en Madrid, para consultar con una serie de expertos de Colombia, Europa y EEUU qué acciones de investigación y acción política serían útiles de realizar en el futuro con dos fines: a) que Europa, y especialmente la Unión Europea, fortalezca y no abandone su política de apoyar las negociaciones como camino hacia la paz; b) conocer qué papel podría desempeñar la sociedad civil colombiana en un potencial proceso de paz.

El primer punto de partida de la iniciativa de Madrid fue que el contexto político posterior a septiembre de 2001 favorece las políticas de fuerza sobre las de negociación, y que tanto dentro como fuera de Colombia se podrían producir radicalizaciones hacia el uso de la fuerza. De este modo, tanto el Estado colombiano y los actores no estatales locales, al igual que otros Gobiernos, podrían promover y auspiciar políticas de guerra. La predicción no fue desacertada: en el curso de 2002 se rompió la tregua entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); el presidente Alvaro Uribe llegó al poder con un discurso de la fuerza; las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se estancaron; EEUU levantó restricciones para la ayuda militar; y los Gobiernos de España y el Reino Unido fueron desplazándose hacia el apoyo a la fuerza por encima de la negociación.

¹⁴ Sobre políticas comunitarias europeas ver "Colombia. Country Strategy Paper", Comisión Europea, Bruselas, 2002.

¹⁵ Las negociaciones entre el Gobierno de Pastrana y las FARC incentivaron un papel más activo de la Unión Europea y de Naciones Unidas. El dramático incremento de las violaciones de los derechos humanos llevaron a la instalación de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bogotá y dos suboficinas en Cali y Medellín. A partir de 1999, un representante especial del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, actuó en el país. Los informes anuales de la ex Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, y del actual representante en Bogotá, Michael Früeling, han sido igualmente muy importantes. En materia de desplazamientos internos de población, tanto ACNUR como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y los informes del enviado especial Francis Deng, han cooperado con las instancias gubernamentales colombianas de manera continua, a la vez que han indicado las deficiencias en la protección de este amplio sector de ciudadanos

El segundo punto de arranque de la reunión organizada por el CIP fue diferenciar entre proceso de paz y negociaciones. Éstas últimas se llevan a cabo, o pueden suceder, entre los actores armados con la eventual colaboración de terceros. Son necesarias y fundamentales. Pero el proceso de paz es un conjunto de acciones de corto, medio y largo plazo, vinculadas entre sí de forma explícita o implícita, que sirve para brindar contexto antes, durante y después de las negociaciones. Estas acciones pueden servir para promover las negociaciones, fortalecerlas, pero también para dar continuidad a la paz en el difícil proceso de rehabilitación posbélica y reconciliación.

La sociedad civil local y global

En este proceso de paz se consideró que los actores de la denominada sociedad civil tienen un papel destacado a jugar. Pero estos actores quedan desplazados cuando se inician las negociaciones. Colombia cuenta con una activa sociedad civil, al contrario de lo que ocurre en otros países en conflicto armado, pero la diversidad y divisiones la bloquean en muchas ocasiones. La violencia, además, tiene diversas manifestaciones, desde la criminalidad hasta las acciones de la guerrilla, los paramilitares y las fuerzas de seguridad del Estado. Una violencia que penetra, paralelamente, en los núcleos sociales y familiares creando una raíz y una costumbre del uso de la fuerza en las disputas por todo tipo de intereses.

El concepto de proceso de paz incluye también tanto tratar de alcanzar la paz como prevenirla, y consolidar la paz con posterioridad a la guerra. La Unión Europea ha potenciado la reflexión y políticas de prevención de conflictos armados de corto, medio y largo plazo. Esta prevención se relaciona con prácticas diplomáticas, regímenes para limitar las exportaciones de armas, el fomento de acuerdos políticos y comerciales regionales, y la cooperación internacional para el desarrollo en fases anteriores y posteriores a los conflictos, entre otros aspectos.¹⁶

Para preparar el encuentro de Madrid se constató también que hay un interés pragmático en diversos Gobiernos, especialmente los de alcance global en sus políticas o los que buscan una política exterior más normativa, en evitar conflictos armados entre Estados (por ejemplo, en los últimos años entre Pakistán y la India; Etiopía y Eritrea, y Perú y Ecuador); y dentro de Estados (papel de Gran Bretaña y Noruega en las negociaciones de paz en Sudán; y de Gran Bretaña, Noruega y Holanda en Sri Lanka, entre otros ejemplos). Es muy importante el papel de mediadores individuales y Comisiones que han favorecido y hecho propuestas de paz, por ejemplo el Senador Mitchell en Irlanda del Norte y de la Comisión Mitchell en el caso palestino-israelí.

Por otra parte, es manifiesta la preocupación moral y práctica de amplios fragmentos de numerosas sociedades por la suerte que corren otros ciudadanos que viven, en ocasiones, en países lejanos y muy diferentes. La posición cosmopolita que lleva a decenas de miles de personas a sentirse consternados

¹⁶ Sobre las políticas de prevención de la UE ver Mariano Aguirre y Cecilia Bruhn, *Guerra y olvido*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2002.

por otros ciudadanos que muchas veces viven en países lejanos y que sufren violaciones masivas de los derechos humanos, hambrunas, desigualdad, los efectos de la crisis ambiental o los desastres de la guerra, se manifiesta en el crecimiento del número y papel de las organizaciones no gubernamentales. Igualmente, hay un interés, en ocasiones superficial pero decisivo en su influencia, de los medios periodísticos por ocuparse, en mayor o menor medida, de estos temas.

En el caso colombiano, hay una rica confluencia de intereses entre actores de la sociedad civil interna y la de otros países en trabajar por aspectos particulares y generales que ayuden a la paz basada en la seguridad humana (medioambiental, laboral, fundamentada en derechos, entre otros aspectos) y la consolidación de la democracia. En este sentido existen grupos de defensa de los derechos humanos, protección del medio ambiente, lucha por la igualdad de la mujer, defensa de minorías, entre otros. Asimismo, destaca una parte del empresariado privado colombiano que está realizando tareas de gran utilidad a favor de la paz. Este movimiento empresarial se enmarca en el debate y reflexión que se está haciendo desde ONG, la ONU y corporaciones multinacionales acerca de la responsabilidad social corporativa y el papel del sector privado hacia el cumplimiento de los derechos humanos, con especial atención a los derechos laborales, el medio ambiente y su papel en conflictos armados.

Los tres trabajos que se presentan a continuación fueron preparados como material de discusión para la reunión de Madrid. Las autoras y el grupo de asesores tomaron el proceso de paz, la sociedad civil y el contexto internacional como tres variables estratégicas, y a partir de ahí buscaron identificar problemas, mostrar tendencias importantes e indicar errores cuando era posible. Son trabajos para el debate y, por lo tanto, se trata de textos abiertos que no pretenden demostrar hipótesis. El estudio de José A. Sanahuja sirve, por otra parte, para dar el necesario contexto de las relaciones económicas y comerciales entre Europa y América Latina.

La reunión de Madrid subrayó, entre otras cosas:

1. Que el próximo proceso de paz en Colombia deberá contar todavía más con la sociedad civil.
2. Que la sociedad civil es más que el conjunto de las ONG e incluye, entre otros, a minorías parcialmente olvidadas (como la población negra e indígena), a sectores del empresariado nacional y a periodistas comprometidos con ofrecer información fiable.
3. Esa sociedad civil colombiana puede vincularse todavía más con la sociedad civil europea y de EEUU, para que el intercambio de perspectivas favorezca el intercambio global de experiencias y ayude a consolidar sociedades fuertes desde la base misma de la sociedad.
4. El decisivo papel de Naciones Unidas en facilitar las negociaciones y cumplir otras tareas en las diferentes fases del proceso.
5. Que Europa puede desempeñar varios papeles importantes, pero que el apoyo económico y político a la ONU en Colombia es fundamental.

6. Que Europa no debe modificar su posición de favorecer la paz por la vía de la negociación. Esto implica que tanto sus políticas de cooperación internacional y acción humanitaria, como sus relaciones comerciales y de ayuda militar deben ser coherentes con esa visión.
7. Todo proceso de negociación en Colombia debe guiarse por el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento del régimen político y jurídico que favorezca esta política.
8. Ante la coyuntura internacional posterior al 11 de septiembre de 2001 que favorece el uso de la fuerza por delante de las negociaciones, y el unilateralismo por encima del multilateralismo, Europa y las sociedades civiles colombiana y europea, en conjunción con la estadounidense, deben trabajar para fortalecer el régimen multilateral de pactos, acuerdos, deliberaciones, que permitirá construir un sistema internacional más justo y cosmopolita. La paz en Colombia estará, precisamente, en ese contexto.

Madrid, agosto de 2003