



EUROPA y COLOMBIA:
Diplomacia y Sociedad Civil

Hacia un proceso de paz en Colombia

El papel de Europa y Naciones Unidas

Rodrigo Pardo

Christopher Welna y George A. Lopez

non violence paz
Colombia civil society
o violencia
peace europe
sociedad civil



EUROPA y COLOMBIA: Diplomacia y Sociedad Civil

Este informe es parte del proyecto Europa y Colombia: Diplomacia y Sociedad Civil, que promueve el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), con el apoyo de la Fundación Ford, en colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil de Europa, Colombia y Estados Unidos. El objetivo de este proyecto es analizar el papel de la comunidad internacional hacia Colombia y promover un futuro proceso de paz en el país.

Coordinación

Nuria del Viso

Edición

Mabel González Bustelo

Diseño

Unocomunicación

Imprime

Perfil Gráfico

Copyright 2004

Centro de Investigación para la Paz
Fundación Hogar del Empleado

C/ Duque de Sesto 40. 28009 Madrid
Tel.: 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26
www.cip.fuhem.es - cip@fuhem.es
www.euro-colombia.org - eurocolombia@fuhem.es

Derechos de reproducción prohibidos.
Las solicitudes deben ser dirigidas al CIP.



EUROPA y COLOMBIA: Diplomacia y Sociedad Civil

La ONU lejana: multilateralismo y
conflicto armado en Colombia

Rodrigo Pardo

Para salir del atolladero:
un nuevo liderazgo europeo en
un proceso de paz colombiano

Christopher Welna y George A. Lopez

5

14

La ONU lejana: multilateralismo y conflicto armado en Colombia

Rodrigo Pardo*

Los vínculos entre lo interno y lo externo, en lo que se refiere al conflicto colombiano, no sólo derivan de las características actuales del sistema internacional globalizado, en el que tienden a borrarse las fronteras entre las relaciones exteriores y los procesos internos. Desde hace años, y en diferentes modalidades, ha habido vínculos entre actores clave de la política mundial y este conflicto. La función desempeñada en este campo por los organismos multilaterales ha estado relegada a un segundo plano porque la política exterior, en términos generales, ha mantenido como prioridad a las relaciones con Estados Unidos y porque en la última década se ha intensificado la dependencia de Colombia hacia dicho país.

Este análisis del papel de los organismos multilaterales se realiza a partir de cuatro “modelos” de vínculos entre la política exterior y el conflicto armado:

1. Fin de la Guerra Fría: los grupos guerrilleros pierden aliados.
2. Diplomacia para la paz: el gobierno de Andrés Pastrana busca apoyo internacional para una salida negociada.
3. El presidente Álvaro Uribe enmarca el eje de su gobierno —la seguridad democrática— en la cruzada mundial antiterrorista.
4. Participación internacional en el proceso de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares.

Fin de la Guerra Fría: los grupos guerrilleros pierden aliados

La alianza entre los grupos guerrilleros colombianos, surgidos durante los años sesenta, y los principales actores de la Guerra Fría en el mundo socialista ya fue descrita en un ensayo anterior, de hace más de quince años.¹ Vínculos típicos de la Guerra Fría, enmarcados en el ajedrez de la lucha entre las superpotencias. Gobiernos y guerrillas buscaban una internacionalización de acuerdo a las alianzas ideológicas, apoyos logísticos, solidaridad política y fuentes de financiación. Un escenario relativamente simple, aunque no exento de matices y altibajos.

Desde el punto de vista de la guerrilla, el derrumbe del imperio soviético y el fin de la Guerra Fría significó la pérdida de un gran aliado. Independientemente de los niveles de ayuda concreta que la URSS concediera a los grupos guerrilleros, políticamente significó la caída del paradigma que defendían. No menos notable fue el cambio de la política exterior cubana, que desde mediados de los años ochenta concedió prioridad, como defensa frente al bloqueo de Estados Unidos, a sus relaciones con los Estados latinoamericanos sobre los grupos guerrilleros.

Tanto durante la Guerra Fría como en la transición posterior a la caída del muro de Berlín, la política exterior colombiana en materia de organismos multilaterales no tuvo como prioridad promover iniciativas para enfrentar el conflicto interno. Colombia incluso participó en proyectos dirigidos a

* Rodrigo Pardo es subdirector del diario colombiano *El Tiempo* y ex ministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

¹ Un análisis al respecto, durante la Guerra Fría, se encuentra en Juan Tokatlian y Rodrigo Pardo, “Relaciones Exteriores y Política Interna”, *Política Exterior Colombiana*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1987, Capítulo 3, pp. 113 - 154.

buscar salidas negociadas a conflictos como los de Centroamérica, mediante su participación en el Grupo de Contadora durante los años ochenta, o como parte de los “países amigos” de El Salvador o Guatemala. Pero ni siquiera durante el proceso de paz desarrollado durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) diseñó una estrategia para vincular a la ONU, a la OEA o algún esquema de multilateralismo informal.

Aunque hubo algunas excepciones temporales, como la del gobierno Betancur, la prioridad que se dio a las relaciones con Estados Unidos condujo a que el conflicto se enmarcara como una expresión de la Guerra Fría, sobre todo entre los años sesenta (cuando surgieron las FARC y el ELN) y los ochenta. En las últimas dos décadas, la agenda de relaciones entre Estados Unidos y Colombia ha tenido como columna vertebral la “guerra” contra el narcotráfico, diseñada en términos generales con una óptica *washingtoniana*, es decir, con énfasis en la represión y persecución de la oferta.

Una política exterior ligada estrechamente a Estados Unidos y posteriormente enmarcada dentro de la lucha contra las drogas no dejó espacios para una “internacionalización” de las políticas que se ensayaron frente al conflicto armado (de respuesta militar o de negociación política). Ni siquiera los diálogos exitosos que se llevaron a cabo entre 1989 y 1990, y que terminaron con la firma de la paz y la desmovilización del M-19 (grupo guerrillero surgido en los setenta) y otros menores (el EPL y el Quintín Lame) tuvieron componentes internacionales significativos. La Internacional Socialista sirvió de testigo a la entrega de armas, cuando la negociación había culminado en forma directa entre las partes.

Diplomacia para la paz: el gobierno de Andrés Pastrana busca apoyo internacional para una salida negociada

El presidente Andrés Pastrana —elegido en una reñida elección después de que, en las etapas finales de la campaña, las FARC se reunieron con colaboradores cercanos del candidato y comunicaron a la opinión pública su intención de buscar una salida política al conflicto— puso en marcha un ambicioso proceso de paz que tenía como columna vertebral una intensa y activa participación de la comunidad internacional y que fue anunciado con toda claridad en el discurso de posesión.²

Esta “internacionalización” del proceso de paz tuvo como base la construcción de una relación especial con Estados Unidos y, aunque hizo un primer intento de vincular a la ONU y a otros países como “grupo de amigos”, esa óptica bilateral terminó teniendo más peso e importancia que el componente multilateral.

La administración de Bill Clinton recibió con beneplácito la elección de Andrés Pastrana después de la crisis que se había vivido, en la relación bilateral, durante el gobierno de su antecesor, Ernesto Samper.³ Su administración percibía a Colombia como “un país problema” con capacidad de contagiar a sus vecinos y exportar la inestabilidad y como un productor de drogas donde empezaba a concentrarse el cultivo de hoja de coca y amapola después de las exitosas reducciones de las áreas cultivadas en Bolivia y Perú. También crecía, en los altos círculos del poder en Washington, la preocupación por el deterioro de la democracia colombiana y por el crecimiento de los grupos insurgentes. Sobre esta visión, la administración Clinton

² “La cooperación internacional en nuestros procesos de paz no debe verse como la incapacidad de construirla solos, sino como una nueva manera de hacer la paz”. Andrés Pastrana Arango, *Un mes en la casa de Nariño*, Presidencia de la República, Bogotá, agosto de 1998, p. 14.

³ Un completo análisis de las relaciones Colombia-Estados Unidos, en los comienzos de la administración Pastrana y sus antecedentes, se encuentra en Bruce Bagley, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, *Colombia Internacional*, Edición Especial, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, pp. 5-38. Y en Arlene Tickner, “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense hacia Colombia”, *Ibidem*, pp. 39-61.

decidió adoptar una política de apoyo al proceso de paz, incluso mediante la posibilidad de participar en el “Plan Marshall” que el candidato Pastrana había planteado en la campaña electoral como instrumento para fomentar la cooperación internacional con Colombia.

El espaldarazo al gobierno Pastrana fue contundente mediante acciones simbólicas de tipo político y diplomático. Pero a medio plazo la participación de Estados Unidos en el proceso de paz se definió por dos hechos fundamentales: el Plan Colombia y el asesinato, por parte de las FARC, de tres antropólogos estadounidenses: Ingrid Washinawatch, Lehe’ena’e Gay y Terence Freitas, el 25 de febrero de 1999.⁴

El primero de ellos, el Plan Colombia, fue un aporte sin antecedentes históricos de Estados Unidos, en términos de compromiso político y de recursos económicos, fundamentado en una concepción integral para fortalecer la institucionalidad democrática y apoyar el proceso de paz. Estados Unidos aportaron, en el primer año (1999), 839 millones de dólares con un fuerte componente militar y con un alto porcentaje en donaciones en especie. Desde entonces se han mantenido niveles de ayuda del orden de 500 millones de dólares al año.

Paralelamente al aporte de Estados Unidos al Plan Colombia, este país suspendió sus contactos con las FARC a raíz del asesinato de los tres indigenistas. La suspensión de estas relaciones llegó incluso a impedir la presencia de un representante estadounidense —solicitada personalmente por el presidente Pastrana a su colega George W. Bush— en una audiencia internacional en el Caguán, en la que el Secretariado de las FARC y un grupo de delegados de 26 países intercambiaron opiniones sobre el proceso, hicieron explícito su apoyo a la negociación y designaron un grupo de facilitación y seguimiento integrado por Canadá, México, Cuba, Venezuela, Suecia, Noruega, Francia y España.

El Plan Colombia deterioró la confianza de las FARC en las intenciones de paz del gobierno

El Plan Colombia generó diversas reacciones en las que, poco a poco, fueron creciendo las críticas por su enfoque militar, un fuerte peso de la perspectiva estadounidense, falta de concertación con sectores claves de la sociedad colombiana, la ausencia de una dimensión social en su concepción y la carencia de una perspectiva regional. Fueron muchos los problemas políticos que se generaron:

1. El Plan Colombia deterioró la confianza de las FARC en las intenciones de paz del gobierno. Sugirió que había una alianza entre el gobierno y Estados Unidos para combatir a la guerrilla.
2. El Plan Colombia generó críticas en el nivel continental por su falta de concepción general y por el riesgo de desplazamiento de los problemas colombianos hacia los países vecinos.
3. La concentración de esfuerzos en Colombia suscitó inquietudes sobre la efectividad de los programas antidrogas cuando no se prevén acciones en otros países. Mientras exista la demanda, las medidas contra los cultivos en un lugar producen un desplazamiento a otros. La experiencia reciente confirma la validez de esta preocupación.
4. Diversas ONG expresaron su preocupación por la vinculación de las Fuerzas Armadas a la lucha antidrogas. Hasta 1997, toda la ayuda de Estados Unidos se canalizaba a la Policía Nacional. Dentro del aporte estadounidense al Plan Colombia se contempla la creación de tres batallones antinarcóticos en el Ejército Nacional.

Por su parte, la participación de Europa en el proceso del gobierno de Andrés Pastrana alcanzó niveles importantes de perfil y participación. El punto de vista inicial fue de espera y prudencia, debido a diversas razones, entre ellas el distanciamiento tradicional de Europa frente a una región que no es

⁴ “Jaque a la paz”, *Semana*, N° 879, 8-15 de marzo de 1999, pp. 22-26.

prioritaria y que considera “del área de influencia de Estados Unidos”. A ello se sumaba una evidente visión crítica frente al Plan Colombia⁵ y falta de unidad de criterio entre los países miembros de la UE sobre el grado de participación deseable y los criterios aceptables.

Esta actitud cambió.⁶ En febrero de 2000 el gobierno colombiano y una delegación de las FARC visitaron Suecia, Francia, Suiza, España y el Vaticano.⁷ Después de un periodo de escepticismo y distancia frente a las solicitudes del gobierno colombiano en el sentido de comprometer la ayuda financiera de la Unión Europea o de sus países miembros al Plan Colombia, finalmente la política fue expresada con claridad en un comunicado dado a conocer por la Presidencia francesa de la UE,⁸ a raíz de la segunda reunión de la Mesa de Donantes, realizada en Bogotá. Sus principales características son:

1. La UE se separa del Plan Colombia y busca un esquema propio, tanto en los medios que utiliza como en las prioridades y concepciones que adopta.
2. Apoya el proceso de paz y la solución negociada.
3. Solicita una mayor concertación con la sociedad civil y enfatiza temas como el apoyo al Estado de derecho, defensa de los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), protección de la biodiversidad y el medio ambiente, y promueve la concertación y cooperación regional.
4. Se refiere a su disposición a “cooperar en la elaboración de un diagnóstico sobre la demanda de sustancias psicotrópicas”.

En lo que se refiere a la ONU, el secretario general designó, por primera vez, un representante especial para Colombia, Jan Egeland, al que sucedió el diplomático James Lemoyne. Lemoyne sirvió de coordinador de los esfuerzos de vinculación de la comunidad internacional y visitó frecuentemente el Caguán. Su papel, sin embargo, fue más activo en los momentos críticos del proceso de paz. Cuando la opinión pública mostraba altos índices de desaprobación y rechazo a los diálogos por la falta de resultados, varios incidentes estuvieron a punto de romper el proceso. Esto fue lo que ocurrió en febrero de 2002, en plena campaña electoral.

El gobierno del presidente Pastrana intentó que la mediación de la ONU sirviera para evitar el fracaso del diálogo. Cuando, un mes antes del rompimiento formal, lanzó un ultimátum a las FARC (a raíz del espectacular secuestro de un senador que viajaba en un avión), Lemoyne fue llamado por el gobierno colombiano para tratar de salvar la negociación. Los esfuerzos fueron notables, los países antes mencionados se presentaron en la zona a través de sus embajadores y se anunciaron confusos acuerdos que el propio gobierno del presidente Pastrana no aceptó.

La percepción pública sobre el papel de la ONU quedó impregnada de los acontecimientos de las últimas horas del proceso de paz. Es decir, con su final. Pero el rescate de última hora que intentó el gobierno, sin instrucciones claras, era poco menos que imposible. Durante el proceso en sí, nunca fue evidente la expectativa de Pastrana sobre la función que debía desempeñar la ONU. Un papel obviamente secundario frente a los aportes de Estados Unidos al Plan Colombia, pero cuyo contenido cualitativo nunca fue explícito.

⁵ Esta visión crítica se expresó en una declaración del Parlamento Europeo, el 1 de febrero de 2001, aprobada por 474 votos a favor y uno en contra, en la cual se rechazan, entre otros aspectos, el énfasis en asuntos militares y la falta de concertación en los programas.

⁶ Una muestra muy interesante del creciente grado de participación y conciencia que existe en Europa hacia la situación colombiana fue la declaración de un importante grupo de intelectuales en un “Encuentro Internacional Convocado por el Comité Universitario Francés por Colombia”, en París, el 27 y 28 de noviembre de 2000. Entre sus puntos se destaca: un diagnóstico descarnado sobre el debilitamiento del Estado de derecho, calificado como “una situación intolerable”; el énfasis en la necesidad de reconstruir perspectivas políticas; el señalamiento y análisis de “los peligros del Plan Colombia”; y el llamado a la creación de un grupo de seguimiento, realización de una conferencia internacional y creación de un foro permanente sobre Colombia.

⁷ Algunos países europeos, particularmente Alemania y Suiza, hicieron esfuerzos para poner en marcha un proceso con el ELN. Ver “El ELN y los alemanes”, *Semana*, N° 893, 14-21 de junio, páginas 30-38.

⁸ Comunicado del embajador Renaud Vignal en nombre de la Unión Europea, 9 de octubre de 2000.

El presidente Álvaro Uribe enmarca la seguridad democrática en la cruzada mundial antiterrorista

Si el presidente Andrés Pastrana concentró la política exterior de su administración en la búsqueda de apoyos para sus esfuerzos de negociación, mediante la “Diplomacia para la Paz”, Álvaro Uribe fijó las prioridades de su agenda externa en lograr comprensión, apoyo y participación activa de la comunidad internacional en la estrategia de “seguridad democrática” para derrotar a la guerrilla. Es decir, un proyecto para fortalecer a las Fuerzas Armadas y aumentar su eficacia en el combate de las guerrillas (especialmente las FARC), después del fracaso del intento del gobierno de Pastrana para buscar una salida política y negociada. Uribe obtuvo una victoria contundente en las elecciones de 2002, gracias, en buena medida, a su crítica a la manera como su antecesor había conducido los diálogos con las FARC.

El objetivo principal de la política exterior de la administración Uribe ha sido vincular el conflicto armado colombiano a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo. La identificación de los tres principales grupos armados colombianos como organizaciones terroristas con alcance global por parte del Departamento de Estado, así como la comprobada participación de las FARC y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en diversas etapas del negocio de las drogas, facilitó este proceso.

Un efecto inmediato de la estrategia fue el levantamiento de algunas restricciones para el uso de la ayuda militar estadounidense en Colombia. El pre-

sidente George W. Bush logró autorización del Congreso de su país para que las ayudas antinarcóticos a Colombia se pudieran utilizar en la lucha contra el terrorismo. Y obtuvo, además, que el legislativo mantuviera los niveles de ayuda que se venían otorgando dentro del Plan Colombia, ahora con la prioridad de combatir a guerrilla.

El apego del gobierno colombiano a las políticas de Estados Unidos evidencia la convicción de que la ayuda militar estadounidense es un elemento indispensable en su propia lucha contra el terrorismo, uno de los ejes principales de la estrategia de fortalecimiento del Estado.⁹ Así, además de la aplicación estricta de la “guerra contra las drogas”, la administración Uribe se ha alineado con

Washington en su “guerra contra el terrorismo” a nivel global. Incluso, el presidente colombiano —en contra de una larga tradición de Colombia de apoyo al multilateralismo y a los mecanismos de solución pacífica de controversias— se sumó (aunque sin enviar tropas) a la coalición de países que respaldaron a Estados Unidos en la guerra en Irak.¹⁰ Según el presidente Uribe, “Colombia ha pedido al mundo apoyo para derrotar al terrorismo y no puede negarse a apoyar la derrota del terrorismo dondequiera que se exprese”.

Uribe fijó las prioridades de su agenda externa en lograr apoyo de la comunidad internacional en la estrategia de “seguridad democrática”

Además de ratificar la inclusión de las FARC, el ELN y las AUC en la lista de organizaciones que el Departamento de Estado considera terroristas, algunos líderes de estos grupos han sido solicitados en extradición para responder en procesos abiertos por la justicia estadounidense en casos de narcotráfico. Éste es el caso de Carlos Castaño (“desaparecido” en confusos hechos a finales de abril de 2004) y Salvatore Mancuso, jefes máximos de las

⁹ Esta apreciación no es del todo infundada cuando se considera que desde el año 2000 Estados Unidos ha dado una ayuda a Colombia que suma más de 2.300 millones de dólares. La solicitud de 533 millones para el año fiscal 2004 fue presentada al Congreso en febrero de 2003. A su vez, en su solicitud de una adición presupuestal para la guerra en Irak, el presidente Bush ha incluido una partida de casi 100 millones para la lucha contra el terrorismo en Colombia, que se sumarían a la ayuda ya autorizada para 2003. Ver: <http://www.ciponline.org/colombia/>

¹⁰ Colombia es el único país de América del Sur que respaldó a Washington y uno de los solamente siete en América Latina que formaron parte de la coalición.

AUC. En cuanto a las FARC, la justicia estadounidense abrió procesos penales por narcotráfico contra Simón Trinidad (capturado en Ecuador en enero de 2004 y, hasta ahora, la cabeza de mayor precio cobrada por la ofensiva lanzada por Uribe), Jorge Briceño (conocido como “el mono” Jojoy, jefe militar de las FARC), Henry Castellanos (alias Romaña, jefe del Frente 16, con presencia en la región de Sumapaz, cercana a Bogotá) y contra el “Negro Acacio” (quien opera en el oriente y está acusado de haber construido lazos con narcotraficantes del Brasil para exportar estupefacientes).

Dentro de su visión de buscar un mayor grado de intervención de la comunidad internacional en el conflicto interno (con el propósito de fortalecer la capacidad de acción de la fuerza del Estado) el presidente Álvaro Uribe ha buscado un compromiso explícito de la ONU. Sin embargo, la relación ha sido confusa, incluso conflictiva y, como conclusión, la ONU ha quedado relegada a un nivel secundario. En buena medida, este resultado negativo se debe a que los términos, concepciones y medidas que espera el gobernante colombiano se apartan de los principios y costumbres bajo los cuales opera el organismo multilateral. Uribe, sin embargo, mantiene su insistencia, con el objetivo de forzar un esquema *sui generis* y “a la colombiana” de participación de la ONU.

Durante la campaña electoral, Uribe esgrimió la insólita tesis del envío de cascos azules a Colombia y en el discurso de celebración de la victoria le pidió a la ONU buscar contactos con los grupos guerrilleros con el fin de explorar su disposición a negociar acuerdos, sobre todo, en materias humanitarias (liberación de secuestrados). Como presidente electo se entrevistó con Kofi Annan y luego sostuvo dos encuentros más en los primeros tres meses de su administración. En ellos, el mandatario colombiano insistió en su iniciativa de los cascos azules (incluso hizo variaciones a la propuesta con el objeto de hacerla más viable: pidió una ver-

sión “a la colombiana” para acompañar procesos de devolución de poblaciones desplazadas por la violencia a sus lugares de origen) pero, en una inusual práctica, la oficina de la ONU en Colombia publicó una declaración en la cual afirmaba que “la asistencia humanitaria de la ONU no prevé el uso de cascos azules”.

Aunque aún no hay acuerdos sobre un método de trabajo, Annan mantuvo a James Lemoyne como enviado especial para Colombia. Sin embargo, la cadena de incidentes ha sido notable. Dependencias de Naciones Unidas que manejan el tema de derechos humanos han sido críticas y han tenido enfrentamientos públicos con ministros del gabinete de Uribe. El director en Colombia de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Michael Fruhling, cuestionó por ejemplo el proyecto de estatuto antiterrorista presentado por la administración Uribe, lo que generó una polémica pública con la entonces ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez.

La impaciencia del presidente colombiano se hizo explícita en un discurso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Costa Rica, donde afirmó que “las Naciones Unidas critican mucho y resuelven muy poquito; da la impresión de que les tienen miedo a las descalificaciones que los grupos violentos de Colombia les hagan”.

Al terminar los primeros dos años del cuatrienio del presidente Uribe, la ONU (a pesar de que tiene uno de sus más grandes y ambiciosos proyectos del mundo en Colombia) no tiene una función importante en el tratamiento del conflicto interno. Actualmente se conserva el énfasis militar hacia las FARC, se comienzan diálogos con las AUC y se exploran posibilidades de contactos con el ELN. La ONU no aparece en ninguno de estos procesos, mientras la alineación con Estados Unidos alcanza niveles muy altos, incluso para un país, como Colombia, que siempre ha tenido a Estados Unidos como la gran prioridad de las relaciones exteriores.

Al terminar los primeros dos años del cuatrienio de Uribe, la ONU no tiene una función importante en el tratamiento del conflicto interno

Participación internacional en el proceso de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares

El gobierno del presidente Álvaro Uribe puso en marcha un audaz y complejo proceso de negociación con las AUC. Estableció una pequeña zona en el norte del país para explorar condiciones para la desmovilización de los grupos a cambio de beneficios penales. El proceso no se ha iniciado, pero la federación de bandas que operan en todo el país conformó una "Mesa Única" que cobija a cerca de un 80% de los paramilitares.

El diálogo tiene enormes obstáculos: los paramilitares no han enfrentado al Estado (de hecho, aunque ilegales, en varios casos han operado en coordinación con el Ejército) por lo cual es muy difícil aplicarles las normas que establecen distinciones para delitos políticos como la rebelión. Varios de sus jefes principales, además, están vinculados al narcotráfico (y hasta pedidos en extradición por Estados Unidos), y entre los delitos por los que tienen órdenes de detención de la justicia colombiana figuran violaciones a los derechos humanos, masacres indiscriminadas contra civiles y asesinatos de importantes líderes de la izquierda.

Estados Unidos ha tenido una activa participación en el incipiente proceso. A raíz de la solicitud de extradición de Carlos Castaño (hoy desaparecido) y Salvatore Mancuso (cabeza visible de la negociación), circularon versiones que planteaban la poco factible posibilidad de que estas personas se sometieran directamente a la justicia estadounidense. Al final el Departamento de Estado, en comunicado oficial, reconoció la existencia de contactos que en ningún caso incluían la negociación de la extradición sino esfuerzos para reiterar la política de la Casa Blanca de cumplir las obligaciones legales. La ex embajadora de la casa Blanca, Anne Patterson, anunció en su momento la

disposición de su gobierno a apoyar, incluso con financiación, el proceso de diálogo con los grupos paramilitares.

Sin embargo, la posición del gobierno Bush es ambigua. Mientras expresa su apoyo en términos generales a la iniciativa, sus representantes (ahora el embajador en Bogotá, William Woods) reiteran que los pedidos de extradición no son negociables. Y esa ha sido, precisamente, la mayor preocupación que han expresado los jefes paramilitares que empiezan a salir a la luz pública en vísperas del inicio de la negociación. Consideran que como prescripción al desmonte del paramilitarismo el gobierno debería comprometerse con un esquema de "ni un día de cárcel", que implicaría que el presidente Uribe utilizara su facultad discrecional para negar sus extradiciones (una eventualidad que afectaría

su estrecho alineamiento con la Casa Blanca). El gobierno presentó, a mediados de 2003, un proyecto de ley que establecería penas alternativas a la cárcel para quienes participan en el proceso de paz (y que, en la práctica, implicaría su libertad inmediata, con limitaciones de movilidad y salida del país y con obligaciones de presentaciones periódicas). Sin embargo, el texto suscitó críticas y reacciones que obligaron a retirarlo, mientras se redacta una nueva versión que será sometida al Congreso a partir del 20 de julio de 2004.

La ONU no participa en este proceso. Ni siquiera ha habido declara-

ciones de apoyo del secretario general o de alguno de sus representantes. Esto se explica por el heterodoxo esquema adoptado por el gobierno Uribe, sus cuestionables efectos sobre los derechos humanos (que el Alto Comisionado para esta materia ha denunciado) y la escasa experiencia de la ONU en negociaciones con grupos armados de esta naturaleza.

El gobierno Uribe ha celebrado como una victoria la vinculación del organismo multilateral regional, la

El diálogo tiene enormes obstáculos: los paramilitares no han enfrentado al Estado, y es muy difícil aplicarles las normas para delitos políticos como la rebelión

Organización de Estados Americanos (OEA), con el que firmó un acuerdo de seguimiento al proceso. El esquema, avalado por el Consejo Permanente después de un debate arduo y con la inclusión de condicionamientos que incluyen la explicación periódica por parte del secretario general a dicha instancia, incluye asesoría técnica y seguimiento. La OEA envió para ello a Sergio Caramagna, un funcionario que participó en la negociación para la desmovilización de la Contra nicaragüense en los años ochenta (y que allí formaba parte de un acuerdo global de paz). Todo indica que, más allá de las formalidades, el papel de la OEA será muy activo. Una especie de secretaría técnica, independientemente de la denominación diplomática que reciba.

Conclusiones

La política exterior colombiana, en lo que se refiere al conflicto interno, tiene una larga tradición de subordinación a las prioridades y concepciones de Estados Unidos. No importa que los “modelos” de relación entre el conflicto y las relaciones internacionales del país haya pasado por momentos tan distintos como la Guerra Fría, la Diplomacia para la Paz, la alianza contra el terrorismo o el diálogo con los grupos paramilitares, Washington ha sido el principal aliado e interlocutor de Colombia. En las últimas dos décadas, esta alianza tiene como eje fundamental el combate a la producción de estupefacientes.

La dimensión multilateral ha sido, como consecuencia, secundaria y menor. En el caso de la ONU, además de que no ha sido un interlocutor prioritario, la frustración de su papel durante el proceso de paz de Pastrana la ha relegado a una función aún más secundaria. Incluso, en el caso del complejo y arriesgado proceso que el gobierno del presidente Uribe comenzará próximamente con las AUC, la dimensión multilateral estará a cargo del organismo regional, la OEA, y no de la ONU.

La marginación de Naciones Unidas, a pesar de la voluntad política que ha demostrado su secretario general, se explica por otras razones, que se suman a la preferencia colombiana por el esquema

unilateralista de la alianza con Estados Unidos. Fundamentalmente por la política del presidente Uribe frente al conflicto armado, que tiene las siguientes dificultades para un papel protagonista de la ONU:

- La activa participación de la ONU en los momentos clave del proceso de paz de la administración Pastrana (criticada por Uribe como candidato) la asocian con el fracasado (e impopular) modelo de diálogo con las FARC.
- El énfasis en el tratamiento militar de las guerrilla en el gobierno de Álvaro Uribe (sobre todo de las FARC) contrasta con la experiencia y el espíritu de la Carta de San Francisco, más enfocados hacia la solución pacífica de los conflictos.
- El presidente Uribe considera a las FARC como terroristas (y no como combatientes) y en consecuencia los considera susceptibles de que se les apliquen las duras medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en la resolución 1.373 (adoptada después de los ataques de Al Qaeda contra Nueva York y Washington), mientras la ONU mantiene un enfoque más integral hacia el conflicto colombiano. Una concepción que concede a los grupos guerrilleros, concretamente a las FARC, un carácter político en su origen (aunque la reciente criminalización la debilita), y de la que forma parte una preocupación por la crisis humanitaria (el subsecretario Jean Egeland visitó Colombia en abril de 2003 para resaltar este punto) y por los derechos humanos.
- El gobierno del presidente Uribe no tiene una estrategia clara sobre el papel que desearía de la ONU. Sus peticiones a la comunidad internacional se limitan a tratar a los grupos guerrilleros colombianos como terroristas.
- A la ONU, que tiene en Colombia una de sus más amplias representaciones en el mundo, le ha faltado foco para las dispersas funciones que desempeñan sus oficinas que operan en ámbitos tan diversos como el desarrollo, la lucha contra la pobreza, los problemas de la infancia, la drogadicción y los derechos humanos.

- A partir de solicitudes inapropiadas por parte del gobierno colombiano sobre el papel de la ONU frente al conflicto, ésta se ha marginado. La OEA tiene un papel más activo en la negociación con los grupos paramilitares.

Aunque los beneficios de una estrecha relación con Estados Unidos (la única potencia del momento, el poder dominante en el continente americano) son evidentes (en apoyo político y financiero), esta alianza y la falta de una política multilateral o, mejor, de una dimensión más fuerte del multilateralismo en la política exterior colombiana hacia el conflicto, tiene repercusiones negativas a largo plazo. Algunas de ellas son:

- Se debilita la capacidad de negociación de Colombia frente a Estados Unidos, sobre todo en algunas cuestiones en las que no necesariamente hay convergencia de intereses. Concretamente, en la lucha contra el narcotráfico Colombia debe asumir la controvertida concepción de Washington, que pone el énfasis en la lucha contra la oferta.
- Se marginan, o quedan relegados a un lugar secundario, importantes actores como Europa y la ONU que podrían diversificar las relaciones exteriores de Colombia y equilibrar algunas concepciones en temas como los derechos humanos (o el narcotráfico).
- Se generan peligrosas dificultades en las relaciones con los países vecinos, en especial por las preocupaciones de que el conflicto colombiano se exporte o se traspase a sus territorios nacionales. Hay varios ejemplos que demuestran que este punto podría, incluso, generar tensiones conflictivas con algunos de ellos (en especial, con Venezuela, bajo el gobierno de Hugo Chávez).
- La política actual de la Casa Blanca, en temas como la guerra de Irak (y eventualmente la liberalización comercial) no es la más popular en América Latina. Colombia, con su alineamiento a las visiones de la Casa Blanca en estos y otros temas, se podría aislar en el contexto regional.

Finalmente, se pueden mencionar algunas ventajas

que podría obtener Colombia con una política exterior más diversificada en relación al conflicto interno:

- Mayor estabilidad. La excesiva dependencia en el punto de vista de Estados Unidos somete la estrategia a posibles variaciones de énfasis por parte de los gobiernos de ese país. Actualmente, por ejemplo, en medio de un proceso electoral muy reñido, la dinámica política interna podría generar al nuevo gobierno, sobre todo si es democrata, un mandato de rectificación de su política hacia Colombia. La guerra de Irak y el desafío terrorista ya ha debilitado las intenciones de la administración Bush de intensificar los lazos de su país con América Latina.
- Más integralidad. En el largo plazo, la normalización institucional de Colombia y la profundización de la democracia requiere estrategias en el campo social y económico. Otros actores, como la ONU —que tiene agencias presentes en Colombia dedicadas a trabajar aspectos fundamentales de la crisis humanitaria, como el desplazamiento forzado— facilitarían la diversificación de la agenda pública, lo cual es una necesidad para la construcción de la paz.
- Fortalecimiento de los derechos humanos. Aunque la ONU, a través de la oficina del Alto Comisionado, dirigida por Michael Fruhling, juega una función positiva en el fomento de la cultura de derechos humanos y en la conminación para que las políticas públicas cumplan los parámetros internacionales en la materia, su impacto sería mayor si la ONU tuviese un papel más sólido y, sobre todo, más coordinado con la política de seguridad democrática del presidente Uribe.
- Más diversidad. Una mayor participación de organismos multilaterales formales como la ONU, o de mecanismos informales a través de grupos de países, equilibraría algunas concepciones en las que se basa actualmente la cooperación internacional hacia Colombia, en particular la de Estados Unidos. A su vez, unos principios más amplios facilitarían la participación de actores muy importantes como Europa.

Junio de 2004

Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano

Christopher Welna y George A. Lopez*

El conflicto de Colombia, que ya dura más de cuatro décadas, ha sido caracterizado a menudo como de imposible solución. Durante los últimos veinte años se han producido varias tentativas para negociar la paz que finalmente han fracasado. En repetidas ocasiones se ha empleado la fuerza, tanto legal como ilegal, y a veces se ha logrado limitar pero no eliminar o poner fin a la oposición armada. Una financiación abundante —generada en el mercado ilícito del narcotráfico internacional y por los secuestros, la extorsión y la ayuda militar extranjera— han hecho que la guerra no sólo sea posible para las partes sino también lucrativa. Esta experiencia histórica hace disminuir el optimismo respecto de las posibilidades de poner fin al conflicto.

No obstante, hay motivos para continuar en la búsqueda de la paz, aunque las perspectivas sean desalentadoras. El principal es el hecho de que, desde finales de los años noventa, el espacio político para los actores internacionales se ha ampliado considerablemente, tras décadas en las que las partes enfrentadas se mostraban contrarias a la participación internacional. Esta participación ha reforzado el debate sobre las estrategias para lograr la paz, ya que los actores internacionales han desempeñado un papel importante para lograrla en otros conflictos duraderos. En este artículo se analiza la participación de estos distintos actores en Colombia con un objetivo específico: sugerir cómo podría la Unión Europea (UE) reforzar

su papel para apoyar a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y su enviado especial y contribuir a lograr un acuerdo negociado y viable.

Papeles y objetivos cambiantes de los actores internacionales

El papel de la ONU en el proceso de poner fin al conflicto violento en Colombia ha sido objeto de esperanza y de controversia entre los gobiernos europeos, en Estados Unidos y en Bogotá desde el año 1999, en el que Kofi Annan nombró por primera vez un enviado especial para Colombia. El papel de la UE ha sido objeto de expectativas y debates similares desde finales de la década de los noventa, al empezar a suministrar ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria a este país. Ambos han evolucionado como contrapunto a EE UU que, desde el año 1998, ha favorecido o bien una solución militar o bien el uso de la fuerza como medio para llevar a las facciones armadas a la mesa negociadora. Desde el principio, las discusiones entre estos tres actores externos se centraron, en gran medida, en el debate sobre estrategias centradas en el uso de la fuerza y aquellas que se enfrentarían a los importantes problemas humanitarios causados por la guerra, además de sus connotaciones sociales y económicas.

Al escalar la violencia en Colombia durante los años noventa, y mientras los europeos expresaban

* Christopher Welna es director ejecutivo del Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame y editor, con Gustavo Gallón, de *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia* (University of Notre Dame Press, en prensa). George A. López es director de Estudios de Política y miembro senior del Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies de la Universidad de Notre Dame y autor, junto con David Cortright, de *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, and Sanctions and the Search for Security* (2002).

cada vez más preocupación, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, decidió nombrar un enviado especial —el embajador Jan Egeland— a Colombia en 1999. Esto amplió el papel de la ONU en la búsqueda de una solución negociada. La ONU ya había logrado establecer una presencia bastante visible e importante en el país, con una plantilla numerosa trabajando en las oficinas de ACNUR, UNICEF y otras agencias. De hecho, la oficina de ACNUR en Colombia es la única en el mundo centrada en desplazados internos. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU autorizó el establecimiento de una oficina en 1996 en respuesta a la invitación del gobierno colombiano.

Ante el cambio de rumbo de la violencia y la mayor constelación de fuerzas que alteraron el escenario regional y global sobre el que forjar una paz en Colombia, el sucesor de Egeland, James Lemoyne, ha pasado de un papel de consultor para los grupos a ser un facilitador del diálogo y mediador. En general su estilo de trabajo se ha caracterizado por realizarse “entre bastidores” y ser poco visible, pero desde la incorporación de la ONU se observa un aumento en la participación de los sectores de la sociedad civil en el diálogo nacional, incluso aunque varios esfuerzos del enviado no tuvieron resultados.¹

Preocupado por las exportaciones ilícitas de narcóticos y por la seguridad geopolítica en un área cercana, EE UU también ha desempeñado un papel cada vez más importante, mediante la aprobación del Plan Colombia para incrementar la capacidad de lucha del gobierno colombiano y, desde el 11 de septiembre de 2001, trabajando para calificar a los actores armados en Colombia de “terroristas”.

Washington ha suministrado más personal y, desde el año 1999, más de 2.000 millones de dólares en ayuda —de la que cuatro quintas partes se ha dirigido a la policía y las Fuerzas Armadas—, lo que ha convertido a Colombia en el tercer mayor receptor de ayuda exterior estadounidense.

Este flujo de financiación y compromiso, sobre todo contra el “narco-terrorismo” y los “terroristas” en general, está previsto que aumente, según líderes militares estadounidenses.² Por otra parte, el gobierno de Álvaro Uribe lo ha empleado para ayudar a dar un vuelco a las estrategias de conciliación del gobierno anterior, liderado por Andrés Pastrana. Financiada con fondos masivos de EE UU en concepto de ayuda, la estrategia de Uribe se ha dirigido a lograr el reconocimiento de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de que ha registrado “recortes significativos en los niveles de (...) crímenes graves contra las personas”, aunque “el nivel y la frecuencia de tales graves crímenes siguen siendo extremadamente elevados”.³

Es comprensible que los colombianos se sientan aliviados al sentirse más libres para viajar por las autopistas de su país sin el riesgo de ser secuestrados, pero el conflicto colombiano, después de varias décadas, sigue adelante con más dinero que nunca. La guerra es un gran negocio que amenaza con crecer, a expensas de los ciudadanos colombianos. En ningún aspecto se aprecia esto más claramente que en la crisis de los desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés) que alcanzan una cifra cercana a los dos millones, en un país de unos cuarenta millones de habitantes. Esta realidad sitúa a Colombia entre los países del mundo con peor situación de desplazados internos y como la crisis

¹ Augusto Ramírez Ocampo, “The role of the international community in Colombia”, en Mauricio García-Durán (Ed.), *Accord: Colombia's Peace Processes*, Conciliation Resources, Londres, 2004.

² El general James T. Hill, comandante del Mando Sur de EE UU, argumentaba el 1 de abril de 2004, en una comparecencia ante el Senado, que había “avances considerables en la batalla contra el narcoterrorismo” y que “los narcoterroristas en Colombia siguen siendo la mayor y mejor conocida de las amenazas en nuestra región”. Continuó reclamando “un incremento en los máximos de personal”, de 400 a 600 civiles contratados y de 400 a 800 militares, afirmando que “existe una oportunidad real, con sólo un pequeño incremento en el personal estadounidense, de alcanzar los objetivos de nuestra política en Colombia”. Al mismo tiempo, pidió que el Congreso aprobase de nuevo una “Autoridad Ampliada para utilizar fondos contra el narcotráfico para misiones antiterroristas en Colombia”, y fondos de hasta “50 millones de dólares para apoyar el plan de campaña colombiana”. *Posture Statement of General James T. Hill, US Army Commander, US Southern Command Before the 108th Congress*” Senate Armed Services Committee, 1 de abril de 2004.

³ Comisión de Derechos Humanos, *Chairperson's statement Situation of Human Rights in Colombia*, E/CN.4/2004/Future.5, 21 de abril de 2004, p. 3.

humanitaria más grave en el hemisferio occidental. La estrategia militar de EE UU domina la participación internacional en Colombia, pero la ONU, la UE y otros países han desarrollado estrategias complementarias, que se centran en abordar y rebajar el coste humano del conflicto. La ayuda europea se ha centrado, sobre todo, en solucionar los problemas estructurales y económicos de largo plazo que sustentan los ciclos de violencia en el país.

La distancia entre la visión predominantemente humanitaria de la UE y el enfoque sobre todo militar de EE UU se hizo evidente en la respuesta europea al Plan Colombia, en 2000 y 2001. En el marco de este Plan, se pidió a los socios europeos de Colombia una inyección sustancial de ayuda monetaria para proyectos sociales y económicos que complementarían los esfuerzos militares de EE UU y de los gobiernos colombianos. Pero la ayuda europea, aunque elevada, nunca llegó a los niveles que ambicionaban los arquitectos del Plan Colombia. La reticencia europea a financiar este plan surgió, en parte, por las dudas que se generaron dado el escaso número de socios europeos que había sido consultado durante su formulación, a pesar de que trabajaban en ámbitos sociales, económicos y humanos en Colombia. Además, algunos líderes europeos expresaron cierta disconformidad con un papel que parecía otorgar a la ONU y la UE una labor de "limpieza" tras la destrucción causada por el uso de la fuerza. La ayuda europea en el año 2001 fue de 321 millones de dólares, bastante inferior a lo que Washington esperaba. Gran parte llegó en forma de préstamos en condiciones muy favorables, destinados a programas distintos de los financiados por el Plan Colombia.⁴

La distancia entre la visión predominantemente humanitaria de la UE y el enfoque militar de EEUU se hizo evidente en la respuesta europea al Plan Colombia

Sin embargo, el interés europeo por desempeñar un papel más comprometido continuó tras la elección de Uribe en agosto de 2002. En julio de 2003, los países europeos y de América Latina, junto con EE UU, Japón, la UE, la ONU y el Banco Interamericano de Desarrollo se reunieron y acordaron una declaración que acogía con agrado el compromiso del presidente Uribe en favor de una paz negociada, a la vez que expresaba su profunda preocupación por la crisis humanitaria. Tienen previsto reunirse en Bogotá en noviembre de 2004 y han acordado "revisar y cambiar el enfoque de sus programas de cooperación, con especial énfasis en contribuir al fortalecimiento de las instituciones estatales, el alivio de la crisis humanitaria, la protección de los derechos humanos, las actividades medioambientales y el desarrollo de alternativas a la producción de narcóticos".⁵

Desde el 11 de septiembre de 2001 —y ahora reforzado por la experiencia española tras los atentados del 11 de marzo de 2004— las cuestiones de seguridad se han situado en un lugar más destacado en las agendas de EE UU, la ONU y la UE. Como parte de las respuestas de la ONU y EE UU a los ataques a este país, se reorganizó y amplió una lista internacional de personas especialmente designadas (SPD por sus siglas en inglés). Hasta entonces había funcionado como mecanismo para controlar las actividades del narcotráfico y del blanqueo de dinero criminal en el ámbito internacional, y se amplió para incluir a individuos, organizaciones y asociaciones benéficas cuyas acciones o recursos financieros los vinculaban al terrorismo.⁶ EE UU presionó a la ONU y a otros gobiernos para que incluyeran a las milicias paramilitares colombianas (AUC)

⁴ Russell Crandall, *Driven By Drugs: US Policy Toward Colombia*, Lynne Rienner, Boulder, 2002, pp. 160-161.

⁵ En: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&a=KArticle&aid=1057657993187>

⁶ Desde su creación por el Consejo de Seguridad, en su primera resolución dirigida a congelar los activos de los talibán y Al Qaeda, el comité especial de sanciones ha mantenido una página web con la lista oficial y actualizada de las personas especialmente designadas. Se puede obtener en: S/RES/1267 (1999) <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ResEng.htm>

y a dos grupos guerrilleros —primero las FARC y luego, tras largas negociaciones, el ELN— en la lista de organizaciones terroristas. La incorporación del FARC a la lista europea de organizaciones terroristas en mayo de 2002, y del ELN en abril de 2004, podría limitar la capacidad de los gobiernos europeos para influenciar la toma de decisiones en ambos grupos armados.⁷

La creciente presencia de la ONU también reforzó la aparición de un “Grupo de Amigos”, constituido principalmente por países de América Latina, que apoyaron activamente las negociaciones de paz durante los últimos cinco años. Brasil fue el país más destacado en este sentido y ha seguido ofreciendo sus buenos oficios, a veces en coordinación con países europeos, como Francia, en respuesta a problemas humanitarios y a secuestros.⁸

Teniendo en cuenta este contexto —violencia y guerra de largo plazo; el peso de la estrategia militar estadounidense, apoyada firmemente por Uribe; los esfuerzos humanitarios de la ONU y la modesta financiación de la UE—, ¿qué debería hacer la ONU? ¿Cómo podría ayudarla la UE? Y en medio de todo, ¿cómo se puede negociar y asegurar una paz anhelada hace años por el pueblo colombiano?

Opciones para la acción

De forma general se pueden identificar tres opciones para que la ONU y la UE hagan frente a la larga guerra en Colombia. Cada escenario conllevaría distintos niveles de participación e implicaría una estrategia distinta de interacción de la ONU y la UE con los demás actores involucrados en este conflicto. Los tres escenarios no son igual de probables, pero todos merecen ser analizados para poder ponderar las implicaciones de las decisiones europeas sobre los intereses europeos.

La primera opción podría llamarse opción “militar”. Con esta estrategia la ONU y la UE recortarían su

participación, cediendo el liderazgo internacional a EE UU y al gobierno colombiano en su estrategia de lograr la derrota militar o un acuerdo negociado mediante el uso de la fuerza. Esta estrategia haría retroceder las inversiones realizadas hasta ahora por Europa y la ONU, dejando la puerta abierta para reiniciarlas una vez terminada la guerra.

La segunda opción sería la del “*statu quo*”. Esta opción mantendría la participación de la ONU y la UE más o menos como en la actualidad. En este escenario, la presencia de la ONU en Colombia supondría un contrapunto humanitario a la estrategia dominante, de enfrentamiento militar, patrocinada por EE UU. La Unión Europea, entre tanto, ofrecería apoyo político para la ONU en su papel humanitario además de un apoyo económico continuado para las reformas en curso, tanto en lo institucional como en lo socioeconómico.

Una tercera opción sería un “nuevo liderazgo”. Esta opción comprendería dos iniciativas que podrían basarse en el *statu quo*, aunque lo desarrollarían para generar un nuevo impulso para la paz, más allá de la estrategia militar que propugna Estados Unidos. En este escenario, la UE utilizaría su poder para incrementar su papel actual, mediante la generación de un amplio apoyo internacional para que el enviado especial de la ONU trabaje, en estrecha colaboración con el gobierno colombiano, para impulsar un proceso negociado. La UE incrementaría su apoyo a proyectos sociales, económicos y humanitarios —tal como desean desde hace tiempo EE UU y Colombia— si estos dos países apoyasen un mandato de la ONU, en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad, para que el enviado especial trabaje en favor de una paz negociada.

Evaluación de las opciones

¿Cómo comparar estas alternativas? ¿Qué valoración se puede ofrecer, teniendo en cuenta que

⁷ “Battling for the moral high ground”, *The Economist*, 14 de febrero de 2004; “Colombia’s ELN and Europe”, United Press International, 16 de abril de 2004.

⁸ Algunos de estos esfuerzos han significado “fracasos” diplomáticos, como el intento fallido por Francia y Brasil de asegurar la liberación de la ex candidata a las elecciones presidenciales, Ingrid Betancourt.

cada una aporta sus propias ventajas, responsabilidades y escenarios posibles?

El enfrentamiento militar

La opción militar podría llevar a uno de tres desenlaces: una rápida victoria militar del gobierno colombiano; una escalada constante del enfrentamiento seguida por eventuales negociaciones ante el cansancio de las partes de la guerra a medio plazo, o un estancamiento continuado en el futuro previsible.

Al menos a corto plazo, esta opción podría reducir los desembolsos directos en Colombia por parte de la UE e incluso de la ONU. Sin embargo, es probable que a largo plazo los desembolsos volverían a aumentar, ya que tanto la UE como la ONU se enfrentarían a fuertes presiones para ayudar en la reconstrucción y asegurar la sostenibilidad de la paz lograda a partir de los dos primeros desenlaces. Estos costes ascenderían como consecuencia del conflicto militar, al igual que lo harían los costes de las inversiones en las infraestructuras sociales necesarias para asegurar la paz. Con cualquiera de los tres desenlaces, también subirían los costes derivados del aumento en el número de desplazados, así como los refugiados hacia países europeos. Bajo los dos primeros, los intereses empresariales europeos llegarían algo retrasados a los mercados de inversiones extranjeras directas en Colombia, al igual que para el comercio con Colombia.

Políticamente, la UE tendría poco que ganar con esta opción. Cualquiera de los tres desenlaces provocaría un incremento en el número de muertes y mayores umbrales para las medidas de fomento de la confianza necesarias para cualquier negociación. Los flujos de refugiados y exiliados pesarían sobre los gobiernos de la UE y probablemente los grupos cívicos en la UE y algunos gobiernos ejercerían presión para evitar que se abandone Colombia en manos de EE UU. Estados Unidos y Colombia también se mostrarían descontentos con esta opción, ya que desean que las contribuciones

financieras europeas ayuden a sostener al gobierno colombiano. Tanto la UE como la ONU perderían credibilidad e influencia en otros conflictos alrededor del mundo y se debilitaría su poder para formular políticas de seguridad que incluyan preocupaciones humanitarias. Además, y dada la larga persistencia del conflicto colombiano a pesar de numerosas campañas militares, hay una gran incertidumbre sobre si esta opción puede conducir a algo que no sea el tercer desenlace: un estancamiento continuado de la guerra.

Los costes políticos, las incertidumbres estratégicas y las implicaciones económicas de largo plazo asociadas con la opción militar hacen que ésta sea una opción no sólo poco probable sino claramente indeseable.

Punto muerto

Al igual que en la primera opción, existen varios desenlaces posibles si la UE se decanta por el escenario del *statu quo*. Continuar con la política de tener a la UE y la ONU como contrapuntos humanitarios a la estrategia estadounidense de enfrentamiento militar podría llevar a uno de tres desenlaces. En el mejor de los casos, un avance gradual hacia la desmovilización de los grupos paramilitares y después a negociaciones y a la desmovilización de las guerrillas. Alternativamente, la desmovilización de los paramilitares podría verse estancada por las disputas internas entre ellos y por consideraciones sobre la impunidad y la compensación, ya que no forma parte de un acuerdo global, y tendría que esperar a unas conversaciones más amplias, a través del primer escenario. En el peor de los casos, las guerrillas se mantendrían replegadas a la espera de que los líderes democráticos abandonen su cargo mediante el turno de los mandatos, y la guerra proseguiría.⁹ Es poco probable que cualquiera de estos desenlaces lleve a la paz a corto plazo.

Las ventajas de esta opción radican en que permiten que la UE siga invirtiendo en la infraestructura

⁹ Alfredo Rangel, "Uribe's First Year: Political, Security and Economic Dimensions", conferencia organizada por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundación Ideas Para la Paz y el Kellogg Institute for International Studies, 22 de septiembre de 2003.

social para la paz sin incrementos significativos en los desembolsos. Esto puede contribuir a medidas para generar confianza entre las partes, ya que los proyectos impulsados por la UE y la ONU demuestran que las desigualdades sociales y económicas, así como la pobreza, son aspectos que es posible abordar. Esta solución también permitiría establecer algunas bases para la recuperación de posguerra. En todo caso, esos esfuerzos podrían mitigar la crisis humanitaria de los desplazados y otras poblaciones vulnerables y afectadas por la guerra, ayudando a que estos grupos vuelvan a establecerse en la sociedad colombiana.

La desventaja radica en que los desembolsos probablemente deberían durar bastante tiempo, mientras sigue adelante el incierto proceso del enfrentamiento militar. La desaparición en abril del líder paramilitar, Carlos Castaño, por ejemplo, junto con los desacuerdos que persisten entre grupos de AUC respecto a la propuesta de desmovilización, siguen retrasando y amenazando estas negociaciones.

El hecho de que esta opción sea tan paulatina podría socavar los éxitos ya logrados hasta la fecha por la UE y la ONU. Por ejemplo, cuestiones como determinados planes que darían a los paramilitares desmovilizados el control sobre las tierras de las que expulsaron a los agricultores podrían retrasar la generación de confianza a través de la impunidad y llevar a una reforma agraria “inversa”. No es sorprendente, por tanto, que se haya generado mucha controversia en Colombia respecto de esos planes.

Políticamente la UE se enfrentará a presiones continuas de EE UU y de Colombia para que realice mayores inversiones y para que éstas se canalicen a través del gobierno colombiano y no de la sociedad civil. Tanto la UE como la ONU también se enfrentarán a presiones para permitir que EE UU y Colombia sigan con las manos libres en la búsqueda de victorias militares. En cualquier caso, las negociaciones de desmovilización con las AUC —a

pesar de todos los problemas— indican que el gobierno de Uribe es *capaz de negociar en favor de la paz* si es animado a hacerlo por otros países y si existen los recursos necesarios para garantizar la desmovilización.

Es probable que sea ésta la opción que se imponga, teniendo en cuenta la situación actual, pero no sería la solución óptima. Sin un sólido liderazgo internacional y nacional para promocionar estas negociaciones, las aportaciones de la UE y la ONU encaminadas hacia una resolución pacífica se verían, con toda probabilidad, superadas por la visión militar dominante y prolongadas durante un tiempo indefinido.

Creación de un nuevo liderazgo

Con la tercera opción, la UE tiene una oportunidad de utilizar sus recursos económicos para lograr apoyo político internacional en favor de un mandato de la ONU para que el enviado especial medie en las negociaciones en busca de una solución pacífica, tal y como ya hizo la ONU en El Salvador y Guatemala.

También aquí son posibles varios desenlaces. El Consejo de Seguridad de la ONU o la Asamblea General podrían no lograr la aprobación del mandato (por ejemplo, por la falta de apoyo por parte de EE UU y Colombia). Este fracaso enviaría una señal negativa a las partes enfrentadas en Colombia respecto del apoyo internacional. Por el contrario, el mandato podría lograrse pero las partes enfrentadas se mantendrían poco dispuestas a negociar y quedarían a la espera de que la iniciativa se extinga por sí misma. En último lugar, el mandato podría lograrse y las negociaciones comenzar, lo que podría llevar a un estancamiento o a avanzar paulatinamente hacia un acuerdo y una desmovilización.

A la vista de estas posibilidades, un mayor compromiso de la UE en materia humanitaria no sólo

La UE tiene la oportunidad de utilizar sus recursos para lograr apoyo político internacional a favor de la mediación de la ONU

sería un *quid pro quo* por el apoyo estadounidense respecto de un mandato de la ONU. También serviría para reducir la probabilidad de que ocurriesen los primeros desenlaces, por lo que haría más probables las negociaciones de paz. Este resultado es probablemente la mayor ventaja de la opción del “nuevo liderazgo”. Al responder positivamente a las solicitudes de EE UU y Colombia, una mayor ayuda de la UE aumentaría la probabilidad de que estos actores clave apoyen y no bloqueen un mandato formal de la ONU para mediar en negociaciones a favor de un acuerdo de paz. Al mismo tiempo, las ventajas locales de esas inversiones podrían contribuir a sentar las bases para la generación de la confianza entre los grupos armados colombianos, al empezar a tomar en consideración los problemas sociales. También ofrecerían modelos alternativos para comunidades, en zonas de paz negociadas localmente, por lo que ayudarían a reducir la posibilidad de que las guerrillas o paramilitares se nieguen a iniciar o proseguir con las negociaciones.

Estas inversiones alterarían los cálculos de los colombianos en el ámbito local, como aquellos que se hacen algunos jóvenes desplazados que sopesan sus opciones actuales, “morir de hambre en casa frente a la promesa de comidas diarias y de un salario para aquellos que se unan a las guerrillas o los paramilitares”.¹⁰ Las inversiones también alterarían los cálculos de los líderes, que podrían empezar a ponderar la posibilidad de seguir luchando frente a las perspectivas reales de una desmovilización y reintegración generalizada.

En resumen, la inversión humanitaria europea es útil como herramienta para aliviar la miseria y además supone un pago por adelantado respecto a los costes eventuales de mantener la paz. Un incremento significativo de esos fondos también se podría utilizar para generar la voluntad política necesaria para iniciar y sostener negociaciones de paz. El estudio de las experiencias de creación de la paz en El Salvador y Guatemala permite percibir

que la voluntad política de negociar entre todas las partes fue un componente clave para la mediación exitosa que realizó la ONU.¹¹ El estancamiento que se vive en Colombia exige que un nuevo liderazgo de este tipo arranque nuevas oportunidades de resolución.

Los costes de esta opción son reales y significativos. El peso económico directo sobre Europa crecería a corto y medio plazo. Esto podría compensarse a medio plazo por los menores costes asociados a los exiliados colombianos y, una vez firmados los acuerdos de paz, por los menores costes que serían necesarios para asegurarla.

Existirían también costes políticos sustanciales ya que sería necesaria una fuerte inversión diplomática para asegurar el apoyo de EE UU y Colombia a un mandato de la ONU. Si se logra el mandato y Europa se compromete cada vez más en el conflicto mediante la ayuda humanitaria, pero empeora el conflicto militar, podría enfrentar nuevos riesgos. Por ejemplo, si los recursos que ofrece a proyectos alternativos atraen a grupos armados que desean ocupar o cooptar estos proyectos, la UE se arriesgaría a una “escalada de la misión”, en caso de que se viera como necesario tomar acciones para defenderlos. Peor aún, si el conflicto militar empeora, a pesar de las iniciativas diplomáticas y negociadoras adoptadas con un mayor compromiso de la UE, esto podría menoscabar la imagen de ésta, con el mismo “trazo grueso” que se aplicó a las partes que preferían el uso de la fuerza.

Conclusión: el camino hacia la paz en una época de cambios

Aunque las complejidades y la naturaleza prolongada de la guerra interna en Colombia son suficientes motivos para el pesimismo, hay giros en las posiciones y en la comprensión de los cambios globales entre los actores externos que también

¹⁰ Citado en Virginia M. Bouvier, “Civil Society Under Siege in Colombia”, US Institute of Peace, Washington, febrero de 2004, p. 7.

¹¹ Cynthia J. Arnson, “Peace and Human Rights in Colombia in Comparative Perspective”, *Noticias; Special Edition*, The Latin American Program of the Woodrow Wilson Center, Washington, diciembre de 1998.

pueden crear el escenario para el tipo de papel que desempeñan la ONU y Europa. Existe mayor interés que en el pasado en apoyar soluciones negociadas a conflictos y mayor tolerancia para hacerlo como complemento y alternativa al uso de la fuerza. El cambio de gobierno en España es especialmente significativo para Colombia. Es poco probable que el nuevo gobierno pierda interés en lograr la paz en este país mientras España sigue acogiendo a exiliados del conflicto, pero es posible que cambie su apoyo hacia esfuerzos no militares.

La evaluación realista de las opciones disponibles y el hecho de que es inevitable que la comunidad internacional deba asumir un papel activo en el sostenimiento de la paz implica que los escenarios alternativos, como el modelo del nuevo liderazgo, deben explorarse más a fondo. A pesar de los riesgos de asumir un papel de liderazgo en Colombia, la ONU y la UE se encuentran ante algunas oportunidades para ir más allá del *statu quo* e iniciar negociaciones entre las partes enfrentadas.

Mayo de 2004



EUROPA y COLOMBIA: Diplomacia y Sociedad Civil



C/ Duque de Sesto 40. 28009 Madrid
Tel.: 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26
www.cip.fuhem.es - cip@fuhem.es