

# **Análisis de la política exterior de la Unión Europea en el período 2002-2008 hacia la solución negociada del conflicto colombiano\***

## **Analysis of the Foreign Policy of the European Union in the period 2002-2008 Towards the Negotiated Solution of the Colombian Conflict**

*Davide Bocchi\*\**

Recibido: 29/02/09

Aprobado evaluador interno: 30/02/09

Aprobado evaluador externo: 03/04/09

### **Resumen**

En su política exterior hacia Colombia, la Unión Europea (UE) dice tener una estrategia global de paz. En realidad, a diferencia del Diálogo de San José —el foro de debate político que se inició en 1984 para contribuir a la resolución de los conflictos, la democratización y el desarrollo en Centroamérica— en el caso colombiano la actuación de la UE ha estado condicionada por coyunturas políticas locales o supeditada a la existencia o no de negociaciones entre el gobierno colombiano y los actores armados ilegales. Más allá del llamamiento a la necesidad de una solución negociada del conflicto armado de Colombia y a la importancia de un acuerdo humanitario para la liberación de las víctimas del secuestro, parece que la disposición de la UE se limita a apoyar un proceso de desmovilización, es decir, que los

### **Abstract**

In its foreign policy towards Colombia, the European Union maintains to have a global strategy of peace. In reality, unlike the Dialogue of San José —the forum of political debate that began in 1984 to contribute to the solution of the conflicts, the democratization and the development in Central America— in the Colombian case the performance of the UE has been conditional by local political conjunctures or subordinated to the existence or not of negotiations between the Colombian Government and the illegal armed actors. Beyond the call to the necessity of a negotiated solution for the Colombian armed conflict and of the importance of a humanitarian agreement for the liberation of the victims of kidnapping, it seems that the disposition of the UE is limited to support a demobilization pro-

---

\* Artículo de reflexión que sintetiza los resultados de la investigación sobre de la postura de la Unión Europea frente al conflicto armado colombiano, dirigida por el doctor Eduardo Pastrana Buelvas.

\*\* Abogado, Università degli Studi di Parma (Italia); Magíster en Relaciones Internacionales. Trabaja desde hace 7 años en Colombia con ONG de derechos humanos y cooperación al desarrollo. Correo electrónico: [davidebocchi@hotmail.com](mailto:davidebocchi@hotmail.com)

guerrilleros dejen voluntariamente las armas, sin que medie una agenda política con el gobierno. En lugar de utilizar el TLC (Tratado de Libre Comercio) para presionar al gobierno de Uribe a sentarse en una mesa de diálogo con las guerrillas, la UE parece interesada solo en obtener un acuerdo comercial, que podría sucesivamente imponer a otros países del mundo.

**Palabras clave autor**

Colombia, conflicto armado interno, solución negociada, Unión Europea, política exterior.

**Palabras clave descriptor**

Conflicto armado – Colombia, solución de conflictos, Unión Europea – Relaciones exteriores - Colombia

cess, in which the guerrillas lay down the arms voluntarily, without mediating a political agenda with the Government. Instead of using the FTA to press the Government of Uribe to seat in a table of dialogue with the guerrillas, the European Union seems interested only in obtaining a commercial agreement, which could successively impose to other countries of the world.

**Key words author**

Colombia, internal armed conflict, negotiated solution, European Union, foreign policy.

**Palabras clave descriptor**

Armed conflict – Colombia, Conflict management, European Union - Foreign relations - Colombia

## 1. Antecedentes

Durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) algunos Estados de la Unión Europea (UE) hicieron parte del Grupo de Amigos del Proceso de Paz entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como del Grupo de Países Facilitadores del Diálogo entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).<sup>1</sup> El llamado Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia se reunió en tres ocasiones: Madrid (7 de julio de 2000), Bogotá (24 de octubre de 2000) y Bruselas (30 de abril de 2001). A estas reuniones asistieron, entre otros, los (entonces) quince Estados miembros de la UE.

El 20 de febrero de 2002, muy al final de la administración Pastrana, los diálogos de paz con las FARC se interrumpieron sin resultados concretos. Ese día el presidente Pastrana declaró: “Tristemente, hoy son ellas las que han firmado su propia definición y ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo” (Equipo Nizkor, 2002). Esta definición pública de los miembros de las FARC como terroristas marcó un cambio de estrategia, que permitió justificar el uso de fuerza militar (sobre todo los recursos militares del Plan Colombia) en contra de estos grupos insurgentes y eliminar casi en su totalidad las posibilidades de una solución negociada al conflicto.

La nueva estrategia:

ha transformado el conflicto entre el Estado y las guerrillas en un frente adicional de la guerra estadounidense en contra del terrorismo internacional. (...) Esta es una política de internacionalización con antecedentes históricos importantes en Colombia, pero que ha sido claramente facilitada por los cambios abruptos que sufrió la política exterior estadounidense después de los ataques del 11 de septiembre [de 2001]” (Borda Guzmán, 2007, pp. 68 y 77).

Después de la ruptura de las negociaciones del Caguán, solo dos Estados miembros de la UE —España y Francia— junto a otros Estados decidieron realizar gestiones para lograr un acuerdo humanitario con las FARC y apoyar el proceso con el ELN. Estas acciones puntuales hacen pensar que actualmente la UE no tiene una estrategia global para intentar acercar las partes en conflicto.

Luego del supuesto escándalo del facilitador suizo Jean-Pierre Gontard (julio de 2008), el gobierno colombiano anunció querer dialogar directamente con las FARC, sin

---

<sup>1</sup> El Grupo de los Países Amigos del Proceso de Paz con el ELN se creó en junio de 2000 e incluía a España, Francia, Noruega, Suiza y Cuba. El Grupo de Países Facilitadores del Diálogo con las FARC se estableció en marzo de 2001 e incluía a los cinco Países Amigos más Italia, Suecia, Canadá, México y Venezuela.

intermediarios. Pero este grupo guerrillero ha declarado que nunca se va a reunir con el actual presidente. Antes de llevarse a cabo la Operación Jaque, las FARC enviaron una carta a Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, en la que señalaron que no tienen interés alguno en negociar la paz con el gobierno del presidente Álvaro Uribe. En la misiva, enviada el 26 de junio de 2008, el grupo armado ilegal dice que el intercambio humanitario sería un paso inicial para conseguir la paz, pero que solo será llevado a cabo cuando en el país haya un nuevo gobierno (Caracol Radio, 2008).

Un estudio empírico, que analizó el desarrollo y la conclusión de 41 guerras internas entre 1940 y 1990, demostró que la gran mayoría de los conflictos durante estos 50 años no culminó en una mesa de negociación, sino con el exterminio o con la capitulación de una de las partes. La alternativa negociada exitosa se logró solo cuando una tercera parte, distinta al conflicto, respaldó de modo decisivo un compromiso entre los contendientes (Walter, 1997, citada en Tokatlian, 1999, p. 10). Esto nos lleva a dos consideraciones: primero, un actor externo debería desempeñar un rol fundamental en la solución negociada del conflicto colombiano; segundo, considerado el relativamente alto grado de legitimidad del Estado en Colombia, este actor debería ser neutral, para poder garantizar la implementación de lo convenido entre las partes en conflicto. De hecho, la intervención de terceros países que sistemáticamente pasan por encima del Estado en conflicto es contraproducente, porque contribuye al mayor debilitamiento del Estado y reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Por un lado, “la Unión Europea cree que en Colombia no es posible una solución puramente militar del conflicto, por lo que subraya la importancia de explorar constructivamente la forma de avanzar hacia una solución pacífica y destaca la necesidad de que todos los grupos armados ilegales tomen parte en un proceso negociado y actúen en consecuencia” (Consejo de la UE, 2004). Por el otro, no parece que la UE quiera asumir un papel político, más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En Colombia, de no existir un actor externo que pueda desempeñar un rol fundamental en la solución negociada del conflicto, no quedaría otra solución que la militar. Primero, por la renuencia del presidente Uribe a reconocer la existencia misma del conflicto armado que se está librando en Colombia. En consecuencia, el actual gobierno no parece dispuesto a negociar una agenda política con las guerrillas.

Colombia y Estados Unidos han identificado al narcotráfico y a los grupos armados ilegales que dependen de él como la principal causa del actual ciclo de violencia. El gobierno ha manifestado en reiteradas ocasiones que “las causas del conflicto son el narcotráfico y el terrorismo”. Se ha definido el conflicto en términos de “narcoterrorismo” y se ha intentado eliminar cualquier connotación política a los reclamos de las organizaciones guerrilleras.

Esta negación reduce a estos grupos a un problema de seguridad pública, a simples criminales, y dificulta, por lo tanto, la posibilidad de una solución política negociada (Battaglino, 2006, p. 8).

Segundo, por la incapacidad de las guerrillas para confluir en un solo frente, a la manera del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en El Salvador o la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca en Guatemala, si se excluye la breve experiencia de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (1987-1991). Esta fragmentación ha obligado a los sucesivos gobiernos a realizar procesos de paz parcelados y escalonados. En tales condiciones, mientras se negocia con unos grupos y se les ofrece condiciones para su reinserción, el Estado continúa combatiendo a los demás.<sup>2</sup> Si bien tal política ha permitido desactivar una serie de grupos, no ha logrado obtener una paz duradera.

Tercero, porque los esfuerzos de la sociedad civil organizada —hasta el momento— no han alcanzado los resultados esperados. A finales de 2008 las FARC respondieron a una solicitud presentada por académicos y sectores de la sociedad civil (Colombianos por la Paz), manifestando la disposición a un intercambio epistolar para discutir en torno a la salida política del conflicto, el canje humanitario y la paz. A principio de 2009 estas gestiones llevaron a que las FARC liberaran a seis secuestrados. Pero sin la disposición del Gobierno colombiano para desarrollar una agenda política, consideramos que los esfuerzos de la sociedad civil no servirán para cambiar sustancialmente la situación. La acusación que el presidente Uribe hizo a Colombianos por la Paz de constituir el “bloque intelectual” de las FARC no parece, por ejemplo, una buena disposición.

Esta investigación pretende evaluar si la política exterior de la UE está teniendo impacto en la solución del conflicto armado interno de Colombia.

## 2. Justificación

En Colombia, entre julio de 1996 y junio de 2006, 31.656 personas han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, homicidios sociopolíticos y desapariciones forzadas (Comisión Colombiana de Juristas); entre el 1º de enero de 1997 y el 30 de junio de 2007 fueron desplazadas 2'959.025 de personas (Codhes, 2007), 2'213.800, según datos de Acción Social; entre 1996 y 2007 hubo 23.666 secuestros (Fundación País Libre), el 56,6% de los cuales —por lo menos— fueron cometidos por autodefensas, ELN y FARC; entre agosto de 2002 y abril de 2008 fueron asesinados 456 sindicalistas (Escuela Sin-

<sup>2</sup> El 10 de octubre de 2004 el Comando Central del ELN envió una carta al Secretariado de las FARC proponiendo una alianza política contra el gobierno de Uribe. Actualmente las dos guerrillas actúan conjuntamente en algunas regiones, en otras se toleran y en otras más combaten entre sí.

dical Nacional); entre 2002 y 2007 fueron asesinados 25 periodistas (Fundación para la Libertad de Prensa).

Se estima que los costos monetarios de la violencia armada en Colombia durante 1999 y 2003 se acercan a los 16,5 billones de pesos. De estos, el 88,3% corresponde a costos directos y el 11,7% a costos indirectos. Estos costos equivalen al 7,4% del PIB de 2003 (DNP, 2004).

Entre 1998 y julio de 2005 se incrementó el número de soldados profesionales, que pasaron de 22.459 a 79.176 (DNP, 2006, p. 6). El gasto de defensa y seguridad en Colombia, como porcentaje de PIB, ha presentado aumentos importantes, pasando del 3,5% en 1999 al 4,6% en el 2005 (DNP, 2006, p. 13).

La sociedad colombiana exige que cese el conflicto armado interno. Como reconoció la Corte Constitucional en la sentencia T-102 de 10 de marzo de 1993, la Constitución de 1991, que nació por la voluntad del pueblo de hacer cesar la situación sangrienta y de desorden público que viene sufriendo el país, consagró en el artículo 22 ese anhelo como un derecho constitucional fundamental: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

Según una encuesta de Invamer-Gallup realizada en diciembre de 2008, el 60% de los colombianos cree que es mejor solucionar el problema de la guerrilla a través de un diálogo de paz, mientras solo una tercera parte cree que el camino debe ser la confrontación armada.

Colombia ha sido renuente a aceptar a la comunidad internacional como actor en la solución de su conflicto armado. Cuando por primera vez la Comisión de Conciliación Nacional lo propuso en 1995, surgieron voces que sostenían la absoluta autonomía de Colombia para afrontar un tema considerado estrechamente ligado a la soberanía nacional. Solo recientemente ha habido un reconocimiento mayor de la interdependencia de los Estados y una aceptación de que para el logro de la paz, además de un gran esfuerzo interno, se requiere una colaboración activa de los organismos internacionales, de los gobiernos amigos y de las organizaciones no gubernamentales (Ramírez Ocampo, 2006).

La solución del conflicto interno colombiano debería ser el asunto prioritario de la UE en su política exterior hacia la región andina. La UE apoyó los procesos de paz en Centroamérica a través del Diálogo de San José, que se inició en 1984. En un principio la finalidad de este proceso de diálogo, que representaba en esencia un foro de debate político, era contribuir a la resolución de los conflictos, a la democratización y al desarrollo en Centroamérica. Posteriormente, la UE ha respaldado a Centroamérica en su período de pos-conflicto, con el ánimo de fortalecer la estabilidad en la región. La contribución a la solución del conflicto colombiano podría volver a afirmar el papel de la UE en la escena internacional. El colombiano es el único conflicto armado que se está librando actualmente en el hemisferio occidental. Solucionarlo podría contribuir a estabilizar la

región, favoreciendo las relaciones comerciales, tan importantes en este momento en que se está negociando un Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina (aunque el mayor socio comercial de la UE en la región siga siendo el Mercosur).

Además, la solución del conflicto armado en Colombia podría consolidar las inversiones europeas en el país y reducir la exportación de estupefacientes al viejo continente, así como reducir las redes internacionales de lavado de activos y limitar la inmigración clandestina. Javier Solana, alto representante por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), planteó la preocupación por los conflictos regionales, que pueden: “degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrecer oportunidades a la delincuencia organizada. (...) La forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales” (Consejo Europeo, 2003, p. 4). El Tratado de Lisboa<sup>3</sup> contempla la posibilidad de “contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio” (art. 28b). La UE parece atrapada entre el valor del mantenimiento de la paz y la lucha contra el terrorismo.

### 3. Marco teórico

#### La acción exterior de la Unión Europea

Para el presente artículo nos basaremos no solamente en las relaciones exteriores que corresponden a la Comunidad Europea (primer pilar) o la PESC (segundo pilar),<sup>4</sup> sino también, de manera global, en la acción exterior de la UE. Damien Helly define la acción exterior como:

el conjunto de políticas (comunitarias y estatales) y de los actores europeos (instituciones de la UE, Estados miembros y actores privados) que contribuyen a la producción de políticas desde un sector internacional, global o un área cultural específica. (...) El sistema europeo de acción exterior no es ni una organización internacional, ni un sistema de alianzas regionales, ni una entidad política productora de política exterior comparable a un Estado, aunque parcialmente se acerca a estos modelos (2003, p. 5).

<sup>3</sup> El 12 de junio de 2008 el Tratado no pasó el escrutinio del electorado irlandés, generando incertidumbre sobre su futuro.

<sup>4</sup> Los tres pilares conforman la arquitectura de la Unión Europea: 1) El pilar comunitario, que corresponde a las tres comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). 2) El pilar correspondiente a la política exterior y de seguridad común, regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea. 3) El pilar correspondiente a la cooperación policial y judicial en materia penal, cubierta por el título VI del Tratado de la Unión Europea.

En esta dirección, Graham Allison considera que la conducta gubernamental es el resultado de un juego entre varios jugadores, los cuales:

no solo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política (1988, p. 213).

Además, Allison sostiene que la conducta gubernamental puede entenderse —de acuerdo con un segundo modelo conceptual— como los “outputs de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estandarizados de conducta” (1988, p. 115).

### El enfoque sistémico

Para explicar el funcionamiento del sistema de acción exterior, algunos autores —a partir de enfoques sistémicos— han utilizado el modelo de Easton, según el cual “el análisis sistémico arranca en general de la concepción de la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto” (1982, p. 48). Junto con el trabajo de Brian White (1999), el esquema de Roy Ginsberg (1999) es el que mejor ha podido explicar el conjunto de interacciones que intervienen en la acción exterior de la UE. Los actores centrales del sistema (instituciones comunitarias y Estados miembros) producen políticas, al mismo tiempo que son influenciados por el contexto internacional y el contexto interno europeo; las políticas producidas tienen efectos retroactivos en los contextos internacional y europeo. El modelo de Ginsberg, empero, no incluye los terceros actores con los cuales la UE mantiene relaciones. Aunque sean parte del contexto internacional, los interlocutores de la UE deberían tener un lugar propio en el modelo, ya que son el objetivo directo de las acciones realizadas y contribuyen directamente a los efectos retroactivos (*feedback*) del modelo. Además, el modelo de Ginsberg presenta en el mismo y único plano el conjunto de los actores.

En realidad, la acción exterior de la UE es una combinación de acciones simultáneas en diferentes niveles, donde cada nivel está compuesto por una multitud de actores intermediarios. Por esta razón, Helly propone modificar el esquema de Ginsberg, incluyendo los interlocutores directos de la UE y aislando las variables del modelo. La acción exterior (variable dependiente) es función de variables independientes: el contexto internacional y regional, el contexto europeo, los procesos internos al sistema de relaciones exteriores de la UE y los interlocutores directos del actor UE.



Luego, Helly introduce el concepto de modo de acción exterior, definiéndolo como “una configuración-tipo de los elementos que componen una acción exterior” (2003, p. 5). Su conclusión es que los modos de acción exterior de la UE son las formas de realización de su capacidad de actuar, o *actorness*. El conjunto de los modos de acción constituye el repertorio de acciones exteriores a disposición de la UE y sus Estados miembros. Fragmentando la noción de acción exterior, estos modos permiten representar el funcionamiento del sistema de acción exterior.

### Los cinco modos de acción exterior de Helly

Helly considera cinco modos de acción exterior: el unificado, el nacional, el burocrático, el pluralista y el de coordinación internacional o regional.

El modo unificado de acción exterior es asimilable a la formulación e implementación de una acción de la Política Exterior y de Seguridad Común o de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), o bien de una política originada en el primero o en el tercer pilar, según un proceso en el cual el conjunto de los Estados miembros actúa como una entidad unitaria. El modo unificado es un tipo todavía ideal, hacia el cual tienden las tentativas de construcción de una Europa de la defensa y de un servicio diplomático europeo, bajo la dirección de un ministro europeo de Relaciones Exteriores.

El modo de acción estatal se desarrolla y se presenta no en oposición al marco comunitario de la UE, sino gracias a que esta última ejerce una fuerza de atracción ante la acción estatal que, poco a poco, solo tiene la opción de europeizarse para lograr ejercer una influencia frente a los terceros actores. En el modo estatal, la acción exterior europea es promovida por las instituciones de un Estado miembro, en nombre de su interés nacional, pero viene posteriormente adecuada a los objetivos de la UE. Se pueden destacar tres modalidades: la primera son los grupos diplomáticos *ad hoc*, constituidos para trabajar en la resolución de conflictos regionales; la segunda es la diplomacia cultural, por medio de la cual cada Estado miembro desarrolla sus propias políticas, vinculándolas eventualmente con la UE para obtener financiación suplementaria; la tercera son las diplomacias económicas, a través de las cuales un Estado apoya a los operadores económicos. Las políticas exteriores estatales presentan dos aspectos complementarios de acción: una dimensión unilateral, sin vínculo jurídico con las políticas comunitarias, y una dimensión europea incluida en el proceso de toma de decisiones de la UE. En este segundo caso, los Estados actúan de dos maneras diferentes para defender sus intereses nacionales: con la instrumentalización del marco europeo o con la europeización de su política.

La acción exterior está dominada por un funcionamiento burocrático cuando no emerge un gestor político específico o, en todo caso, una intencionalidad precisa de los actores relacionados con los *outputs*: los actores no buscan responder a las expectativas

de una Europa más influyente, porque la no decisión es un obstáculo. Los representantes de la Comisión Europea y del Consejo de la UE participan en las sesiones del Parlamento Europeo y responden a las inquietudes de los europarlamentarios, pero sus respuestas evocan frecuentemente los bloqueos internos, el margen de maniobra limitado de las instituciones comunitarias y la responsabilidad de los Estados miembros para promover una política colectiva y dinámica. De hecho, esta situación conduce a una inercia y una lentitud del sistema de acción exterior que los Estados miembros no evitan criticar, aunque muy rara vez aportan mejoras.

El modo pluralista de acción exterior corresponde a los esfuerzos de los actores privados organizados para producir una acción exterior de conformidad con los objetivos de la UE. Estos actores ponen en la agenda europea un problema y promueven su resolución, a través de las instituciones y mecanismos europeos. Según la categorización que hacen Brosheid & Coen (2003, p. 169), en este estudio nos referiremos a las “políticas de presión”.

El modo de coordinación internacional o regional responde a la exigencia de encontrar una legitimidad en el diseño e implementación de determinadas políticas, según el principio de la multilateralidad. Además, tiene el objetivo de armonizar y coordinar esfuerzos, con la finalidad de aprovechar mejor de los recursos disponibles e intentar tener más impacto. Estos procesos son conformes con los objetivos de la UE, en la medida en que responden a dificultades presupuestarias, a los principios de cooperación internacional presentes en los tratados y al de subsidiaridad aplicado a la cooperación internacional.

#### **4. El sistema europeo de acción exterior relacionado con el caso colombiano**

##### Contexto internacional

El papel de Estados Unidos, entre otros países, es fundamental en la región andina.<sup>5</sup> El gobierno del presidente demócrata Clinton (1993-2001) solicitó que Colombia despejara una zona del país para facilitar un proceso de paz con las FARC, a cambio de apoyar el Plan Colombia, que efectivamente fue aprobado en junio de 2000 (Cambio, 2007). Al año siguiente, consciente de la importancia de incorporar a los vecinos de Colombia en su estrategia antinarcoóticos, y desde 2002 antiterrorista, el gobierno del republicano George W. Bush (2001-2009) lanzó la Iniciativa Andina Antinarcoóticos. Actualmente, el Plan Colombia tiene la doble finalidad de disminuir la oferta de drogas ilícitas y combatir los

---

<sup>5</sup> No obstante, hay autores que afirman que la globalización le está brindando a América Latina la oportunidad de reducir su nivel de dependencia de Estados Unidos (Tokatlian, 2009).

grupos insurgentes. Entre 2002 y 2008 Estados Unidos ha invertido US \$ 3.755 millones en asuntos militares y de policía, lo que constituye el 72% de su ayuda a Colombia.

La ayuda militar más voluminosa, más de US \$ 2.300 millones, se realizó a través de la Iniciativa Andina. Desde su formulación, el Plan Colombia suscitó controversia y abrió una brecha entre Estados Unidos y la UE. La estrategia 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos evidencia algunos “desafíos que amenazan la seguridad, la estabilidad y la prosperidad en todo el hemisferio” (2007, p. 7): la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la falta de oportunidad y la competencia por los escasos recursos. Respecto de este último desafío, el mismo documento reconoce que “los Estados Unidos necesitarán un 31% más de petróleo y un 62% más de gas natural en las próximas décadas” (2007, pp. 6-7). No obstante, si bien la cuestión energética no figura entre los desafíos del Comando Sur, este podría ser el verdadero interés de Estados Unidos. En lugar de solucionar los conflictos existentes en la región andina, rica en recursos energéticos, este interés podría desatar otros, aun mayores.

La elección del demócrata Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos y la crisis financiera mundial podrían tener repercusiones sobre el Plan Colombia. Recientemente, el embajador de Estados Unidos en Colombia, William Brownfield, anunció: “lo que veo yo para el futuro no es la eliminación de nuestro apoyo, sino una reducción gradual. Tengo optimismo de que esa reducción va a ser gradual y no va a ser tremendamente brutal” (Salazar, 2008). Un viraje en la política estadounidense podría abrir escenarios inesperados sobre el conflicto armado colombiano.

En América Latina el panorama político-electoral experimentó un vuelco hacia la izquierda. Actualmente, al interior de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), solo Colombia y Perú mantienen un acercamiento ideológico con la administración republicana de Estados Unidos. Los mismos dos Estados están realizando negociaciones para un tratado de libre comercio con la UE por fuera de la CAN (Comunidad Andina de Naciones), dejando atrás a Bolivia y Ecuador, con posibles repercusiones negativas sobre la integración andina.

En sus 40 años de existencia la CAN no ha logrado la suficiente cohesión. En abril de 2006 el presidente Chávez anunció el retiro de Venezuela de este grupo, argumentando que los tratados de libre comercio firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos le habían causado un daño irreparable a la normatividad y a las instituciones andinas, volviéndolas inservibles. Los cuatro Estados que quedan tienen una visión profundamente distinta sobre el enfoque político y económico por seguir. La UE decidió seguir las negociaciones para alcanzar un tratado de libre comercio solamente con Colombia y Perú, después de haber anunciado que el Acuerdo de Asociación se iba a negociar entre los dos bloques de Estados.

Aparte de los miembros de la CAN, otros Estados fronterizos con Colombia tienen fuertes preocupaciones relacionadas con el desbordamiento de su conflicto armado interno; no obstante, Panamá es el único Estado de la región que ha declarado a las FARC como organización terrorista. Venezuela podría cumplir un papel fundamental en la solución del conflicto colombiano, pero difícilmente el presidente Chávez podrá volver a representar el rol de facilitador, por lo menos con el actual gobierno colombiano. A Brasil le preocupa el narcotráfico y también los efectos colaterales de la política antinarcóticos de Colombia y Estados Unidos; a través de Unasur podría ser un actor fundamental en la solución del conflicto colombiano. En julio de 2008 el presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunció su disponibilidad solo en caso que el gobierno colombiano considere apropiado conformar un grupo de Estados que facilite negociaciones para la liberación de los rehenes en poder de las FARC, como de hecho ocurrió a principios de 2009.

En los años 2007 y 2008 la OEA (Organización de los Estados Americanos) tuvo que enfrentar graves crisis diplomáticas que se abrieron entre Colombia, por un lado, y Venezuela, Ecuador y Nicaragua, por el otro. El ataque del 1º de marzo de 2008 contra el campamento de las FARC en Ecuador, que causó la muerte —entre otros— de alias Raúl Reyes, detonó la más seria crisis política en la región andina desde hacía muchos años, el rechazo hacia Colombia por parte de la OEA y el Grupo de Río, y el rompimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela, Ecuador y Nicaragua (actualmente solo Ecuador mantiene las relaciones interrumpidas). Respecto del conflicto colombiano, los diferentes organismos de la OEA no van más allá de declaraciones de principios. El único compromiso concreto de la Organización ha sido la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), impulsada por el entonces secretario general César Gaviria, ex presidente colombiano.

Colombia es uno de los Estados que cuenta con la mayor presencia de agencias de la ONU (Organización de Naciones Unidas) en el mundo; son 24 entre programas, fondos, comisiones regionales, agencias especializadas, departamentos, oficinas de la secretaría, programas inter-agenciales y organismos aliados. En 1999 el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, había nombrado a Jan Egeland como su primer delegado para Colombia. Este sería sustituido tres años más tarde por James Lemoine. En febrero de 2005 el secretario general suspendió la misión de buenos oficios para la búsqueda de acercamientos con las FARC, ya que reconoció la imposibilidad de realizar esta tarea y poder mantener un contacto directo con los responsables de la guerrilla. Cabe anotar que la UE había siempre respaldado los buenos oficios del secretario general.

Durante la campaña electoral, el entonces candidato Álvaro Uribe mencionó la idea de solicitar el ingreso de cascos azules a Colombia, con el principal objetivo de garantizar las condiciones de seguridad para el retorno de la población desplazada. En el curso del gobierno esa postura inicial se ha ido inclinando por la idea de vincular a la ONU en

sus iniciativas de paz, a través de distintos mecanismos diplomáticos. Este cambio se dio después de tres reuniones oficiales con el Secretario General de la ONU en 2002, y luego que se produjera un encuentro en septiembre de 2003 en el marco de la Asamblea General de la ONU. “La ONU tiene un papel menos relevante que en el pasado, porque el Gobierno de Uribe limita notablemente su autonomía y porque el actual contexto internacional es desfavorable para esta organización” (Centro de Investigación para la Paz, 2004, p. 4).

Con la reforma de la ONU llevada a cabo por Kofi Annan, se pretendió que el sistema de Naciones Unidas hablara con una sola voz. En Colombia el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF) definió las áreas centrales en las cuales centrar la cooperación. Estas áreas prioritarias son: pobreza, equidad y desarrollo social; desarrollo sostenible; Estado social de derecho y gobernabilidad; paz, seguridad y reconciliación. Esta reforma contribuyó a bajarle el perfil a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh). De hecho, después de los suecos Andrés Kompass y Michael Frühling, la dirección de la Oficina en Colombia de la Oacnudh pasó al uruguayo Juan Carlos Corlazzoli, con el visto bueno del gobierno colombiano.

El nuevo director disminuyó drásticamente la función de observación de la Oficina. Inclusive, en un hecho sin precedentes, en octubre de 2006 todos los funcionarios de la Oficina decidieron emitir un comunicado para rectificar una afirmación de Corlazzoli sobre la Ley 975. Actualmente, la acción de la ONU en Colombia oscila entre actuar como contrapunto humanitario a la estrategia de uso de la fuerza ejercida por Estados Unidos y el gobierno de Uribe y promover un desarrollo basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hay que resaltar que los Estados de la UE son los principales financiadores de la ONU en Colombia. De hecho, varias organizaciones de la sociedad civil cuestionan la política de algunos Estados europeos de financiar proyectos de cooperación a través de organizaciones internacionales (sobre todo OIM [Organización Internacional para las Migraciones] y PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]), ya que consideran que se trata de una manera de financiar temáticas cuestionables, como la reinserción de los desmovilizados adultos, sin asumir la responsabilidad y el costo político.

### Inputs europeos

El tema de la posición europea respecto de los problemas de seguridad en América Latina debería intentar responder a una pregunta inicial: ¿qué piensan los europeos sobre estas cuestiones? “La verdad es que piensan bastante poco al respecto” (Malamud, 2004, p. 1). América Latina cuenta muy poco para Europa y todavía menos en estos momentos, cuando en 2004 diez nuevos Estados entraron a formar parte de la Unión y

cuando en 2007 —con el ingreso de Bulgaria y Rumania— esta sumó 27 Estados. Con la posible ampliación hacia los Balcanes occidentales, Croacia, la república yugoslava de Macedonia y Turquía se vislumbra el fantasma de una UE con 40 Estados miembros. Todas estas cuestiones plantean el problema de los límites de la UE y acentúan las tendencias introspectivas dentro de la Unión.

La política de vecindad con los Estados que comparten la cuenca del Mediterráneo; el conflicto en Medio Oriente, que volvió a recrudecerse con la invasión israelí de Gaza entre 2008 y 2009; la relación con Rusia, con el tema álgido de la ampliación de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y los problemas del suministro de gas a través de Belarús y Ucrania; la prioridad acordada a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, que en su mayoría conformaban las antiguas colonias europeas; y la inmigración africana y asiática constituyen algunas de las principales preocupaciones para la UE. Además, los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004 y de Londres del 7 de julio de 2005 obligaron a los europeos a dar atención preferencial a sus asuntos, especialmente en materia de seguridad.

La visión europea sobre los problemas de la seguridad en América Latina es consecuencia de la evolución de su propia doctrina y de la percepción de que el continente americano no constituye una amenaza para la seguridad europea (con algunas percepciones diferentes según los Estados miembros): carece de armas de destrucción masiva, no es fuente de grupos terroristas internacionales que pongan en peligro su territorio, en términos globales la inmigración latinoamericana no es preocupante (España es la principal excepción). Solo está el tema del narcotráfico (cocaína), aunque debe competir con otros productos y otros abastecedores (heroína, hachís, drogas sintéticas, etc.).

Se afirma generalmente que América Latina y Europa comparten las nociones de libertad, derechos humanos, democracia, justicia social e integración regional, principios que se han convertido en ejes de la cooperación y el diálogo entre ambas regiones. Este diálogo se desarrolla en tres niveles: el regional, el subregional y el bilateral. La UE se ha esforzado por generar canales de comunicación que respondan a las realidades de cada subregión o Estado, situación que ha introducido un criterio de selectividad y de ritmos diferentes en dicha asociación. A ello hay que agregar que la falta de estructuras institucionales equiparables en el nivel regional latinoamericano implica no poder negociar en conjunto acuerdos de liberalización comercial, posiciones comunes en los foros internacionales o cooperación que profundicen las relaciones en ese nivel.

De hecho, en la quinta Cumbre UE-ALC (Lima, mayo de 2008) los presidentes latinoamericanos y caribeños manifestaron el deseo de recibir una respuesta europea a la creciente heterogeneidad en un marco de una asimetría no solamente entre las subregiones latinoamericanas, sino también hacia dentro en las mismas subregiones. Aunque no quedó ratificado un acuerdo al respecto, se evidenció una problemática por

trabajar en el futuro inmediato, de cara al establecimiento de mecanismos de múltiples velocidades por parte de la UE en su relación con América Latina y el Caribe.

El esquema UE-Grupo de Río ha permitido a las dos regiones acercarse más y reforzar los mecanismos de cooperación. Además, el diálogo político ha desempeñado un papel fundamental en la defensa y promoción de la democracia y en el respeto de los derechos humanos. Así, otros temas de interés hacen parte de la agenda política, como la economía de mercado, el reparto equitativo de los frutos de la globalización y los beneficios derivados de las nuevas tecnologías.

El objetivo de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC) es reforzar los vínculos de entendimiento político, económico y cultural entre ambas regiones para desarrollar una asociación estratégica. “Parte del problema es que nunca se definió adecuadamente qué quiere decir asociación estratégica” (Freres y Sanahuja, 2005, p. 4).

Las relaciones entre ambas regiones han pasado de una etapa, en los años 80, en que predominaba la significación política de la relación, a otra —la actual— en la que lo más importante es la conquista de los mercados de inversión y comercio del subcontinente latinoamericano. Por su parte, América Latina aspira a la atracción de las inversiones europeas, al incremento de las transferencias de AOD y garantizar el acceso de los productos agrícolas y las manufacturas latinoamericanas al mercado de la UE.

Tras un lustro de relación birregional institucionalizada al máximo nivel, las relaciones entre ambas regiones parecen haber perdido el impulso y entusiasmo iniciales. De hecho, en los dos últimos años ambas regiones han tenido que hacer frente a prioridades inherentes a sus dinámicas, como es el caso de la ampliación de la UE y las crisis económicas y de gobernabilidad que han enfrentado varios países de América Latina y el Caribe (Chanona, 2004, p. 2).

Los Estados europeos han mantenido relaciones estrechas con la región andina desde hace decenios. Sin embargo, las relaciones entre una región y otra solo comenzaron después del establecimiento del Pacto Andino en 1969. Durante los años 70, las relaciones entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina se limitaron a temas de comercio. En el siguiente decenio se puso énfasis en la cooperación para el desarrollo. En 1983 los Andes fue la primera región latinoamericana con la que la Comunidad Europea celebró un acuerdo de cooperación. En 1993 este fue fortalecido por el segundo acuerdo marco regional. El 15 de diciembre de 2003 la UE y la CAN firmaron un acuerdo de diálogo político y cooperación para impulsar la integración andina con el fin de iniciar, hacia el futuro, el estudio de negociaciones para un eventual tratado de libre comercio.

Una vez ratificado, el Acuerdo de Cooperación de 2003 regulará de manera definitiva las relaciones entre la UE y la CAN.

En junio de 2007 se iniciaron las negociaciones para alcanzar un acuerdo de asociación que estreche los lazos entre las dos regiones y facilite el comercio y las inversiones bilaterales. Las tres primeras rondas de negociaciones se celebraron en Bogotá (septiembre de 2007), Bruselas (diciembre de 2007) y Quito (abril de 2008). La cuarta ronda de Bruselas (julio de 2008) tuvo que ser suspendida por falta de acuerdo al interior de la CAN en torno a comercio, compras públicas y desarrollo sostenible. La UE manifestó interés para seguir adelante con Colombia y Perú, dejando atrás a Bolivia y Ecuador.

Esta postura había sido muy recomendada por los empresarios europeos, como resultó evidente durante el Foro “La apuesta de la UE por Colombia: Perspectivas de la integración europea y del Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina”, organizado por la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y las publicación *Semana*, el 9 de mayo de 2007 en Bogotá. En un encuentro celebrado el 14 de octubre de 2008, los Estados andinos decidieron mantener la negociación bloque a bloque, redefiniendo las formulas de negociación para dotar a esta de un marco de flexibilidad ajustado a las posibilidades y expectativas de cada Estado. Esta flexibilidad ya había sido declarada en la Decisión CAN 667 del 8 de junio de 2007. No obstante, del 9 al 13 de febrero de 2009 se llevó a cabo en Bogotá la primera ronda de negociación para alcanzar un TLC entre la UE, Colombia y Perú. Por un lado, la UE aboga por la integración regional andina, mas por el otro parece no tener en cuenta la flexibilidad propuesta por los andinos, con el riesgo de fracturar la CAN.

Esta situación es preocupante, máxime si se considera que la estrategia de cooperación comunitaria hacia la CAN, para el periodo 2007-2013, tiene como prioridad ayudar a la Comunidad a: 1) reforzar su integración económica, 2) apoyar iniciativas para mejorar la cohesión social y económica. Entonces, surge una pregunta: si “la Comunidad Andina representa solamente el 0,8% del comercio total de los 25 [actualmente son 27] países de la Unión Europea” (Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 2006), ¿por qué forzar un acuerdo de asociación parcial, con el riesgo de provocar la ruptura del proceso, que ya se vio debilitado con la salida de Venezuela? ¿Por qué no aprovechar el potencial de la CAN para una posible solución del conflicto armado colombiano?

### Sistema de relaciones exteriores europeo

Si se analiza lo que hay detrás de lo que se denomina Unión Europea, resulta que lo que en realidad existe es un conglomerado de 28 entidades: la Comunidad Europea y los 27



Estados miembros.<sup>6</sup> Este conglomerado tiene una política única en aquellas áreas en las que la Comunidad tiene una competencia exclusiva (y en consecuencia, los Estados han perdido la suya). En el resto de áreas donde los Estados miembros siguen siendo competentes, existen —en principio— 27 políticas estatales (más o menos coordinadas) y quizás una vigésimo octava política: la de la Comunidad (esto último es así, especialmente en materia de cooperación al desarrollo). Este conglomerado de 28 entidades puede actuar de cuatro maneras diferentes en el plano internacional:

1. La Comunidad Europea puede actuar en solitario en las materias cubiertas por su competencia exclusiva (p. ej., la política agrícola y la comercial).
2. Los Estados miembros pueden actuar cada uno en nombre propio, fuera del marco de la Unión Europea, en aquellas materias en las que son competentes (p. ej., en el tema de las relaciones internacionales y la defensa o en el plano económico o económico-social).
3. Los Estados miembros pueden actuar en común, dentro del marco de la Unión Europea, en aquellas áreas donde son competentes. En el caso de la PESC, la Unión se convierte en dos cosas diferentes: a) la casa común de la Comunidad y de los 27 Estados miembros; b) un vigésimo noveno actor dotado de personalidad jurídica internacional, que se añade a los otros 28.
4. La Comunidad y los Estados miembros pueden actuar cada uno en ejercicio de las competencias que le son propias, pero gestionándolas de manera conjunta (p. ej., los acuerdos en vigor entre la Comunidad y los Estados miembros con países terceros).

Ya que las competencias para actuar internacionalmente están divididas entre la Comunidad/Unión y los Estados miembros, no hay manera de garantizar su ejercicio eficaz y coherente. A pesar de todo lo que se ha avanzado, la Unión no es, y no será, por lo menos en un futuro cercano, un actor estatal unitario. Por consiguiente, y aunque se reconozca la naturaleza específica de la UE, es necesario que esta desarrolle su capacidad para operar en los asuntos globales dentro del marco híbrido existente, combinando lo estatal con lo intergubernamental y (si es que existe) lo supranacional.

Además, cuando se habla de Unión Europea habría que considerar un amplio panorama de actores. Más allá de los actores oficiales de nivel regional y nacional, existe

---

<sup>6</sup> No es cierto que el Tratado de Maastricht haya transformado la Comunidad Europea en la Unión Europea. La Unión Europea (creada por dicho tratado) y la Comunidad Europea (solo modificada por dicho tratado) son dos entidades distintas que coexisten, y el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea son dos tratados distintos con numeraciones distintas y con lógicas distintas. Será una eventual futura Constitución la que fusionará Comunidad y Unión en una sola entidad, dotada de una sola personalidad jurídica.

otra serie de actores en la frontera borrosa entre Estado y no-Estado. Por esta razón, el trabajo de coordinación (si existe) no puede reducirse a la simple coordinación entre Unión Europea y sus Estados miembros.

### Interlocutores directos del actor UE

*Colombia.* Para que un actor externo pueda contribuir a la solución negociada del conflicto interno colombiano, necesariamente tiene que contar con el visto bueno del gobierno de Colombia. El documento Política de Defensa y Seguridad Democrática afirma:

El Gobierno Nacional mantiene abierta la puerta a una negociación con aquellos que se decidan a participar en la vida democrática, con la condición de que cumplan un estricto cese de hostilidades. Así disminuirá la violencia y se asegurará el respeto a los derechos humanos. Por ello, la consigna del Gobierno es: urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para la negociación y el desarme. Quienes se reintegren a la sociedad y la vida democrática tendrán todas las garantías para ejercer la política que merece el disidente dentro de la democracia (2003, p. 23).

El objetivo del actual gobierno colombiano, al parecer, consiste en debilitar a la guerrilla militarmente y dejarla por fuera de la negociación de temas político-económicos. De no lograr una negociación colectiva, el gobierno está inclinado a seguir el camino de las desmovilizaciones individuales a cambio de recompensas, como sucedió con alias Isaza, el guerrillero de las FARC que se fugó con el secuestrado Óscar Tulio Lizcano y que a principios de diciembre de 2008 viajó a Francia. Con esta nueva fórmula, el gobierno evita cualquier contacto con la guerrilla y sus demandas. Al gobierno colombiano le preocupa involucrar a la comunidad internacional en eventuales procesos de paz, porque podría ser “una fuente de legitimidad y apoyo financiero potencial” (ICG, 2007, p. 13).

El gobierno colombiano percibe la búsqueda de reconocimiento político de las guerrillas no simplemente como una manera de recuperar algo de legitimidad, sino también como parte de su plan estratégico para desestabilizar el Estado mediante una acción militar y política combinada (ICG, 2008, p. 2). En 2008 Colombia —como el resto del mundo— entró en una innegable recesión económica y los analistas no esperan más de 3,7% de crecimiento en el PIB, cuando en 2007 fue de 7%; para 2009 se estima que crezca en un 2,6% (Banco Mundial, 2008). Además, el Decreto de Reparación Administrativa (1290 de 2008) y la Ley de Víctimas, que actualmente cursa en el Congreso, representan una presión importante sobre las finanzas del Estado. En estas condiciones será casi imposible sostener el actual gasto en defensa. La ayuda militar promedio de US \$ 700 millones por año, que venía desde Estados Unidos, tampoco se sostendrá, por la

recesión económica del país del norte y por los posibles cambios de la administración demócrata de Barack Obama.

Ya Washington ha anunciado el recorte y también la reorientación de algunos fondos para una destinación distinta a la militar. Y mientras esto ocurre, se ha presentado una inesperada y explosiva situación en el sur de Colombia donde las FARC siempre han tenido su mayor asiento: la ruina de miles de personas que apostaron a las “pirámides” ha desatado una verdadera rebelión popular, con grandes movilizaciones sociales antiguubernamentales. Con esta nueva situación de dificultades para la financiación de la guerra, de fatiga del ejército y crisis en el sur del país, no es inverosímil que empiece a abrirse paso un nuevo escenario: acercamientos entre las partes para iniciar negociaciones.

La UE podría ejercer una cierta presión sobre el gobierno colombiano para que acceda a reanudar diálogos de paz con las guerrillas. Para Colombia el TLC que está negociando con la UE no tiene tanto un valor económico, sino político: de lograrse esta negociación, la imagen de Colombia a nivel internacional se vería reforzada, sobre todo en lo que tiene que ver con los derechos humanos. Además, sería un argumento contundente que podría utilizar con el partido demócrata para que el Congreso de Estados Unidos apruebe el TLC entre los dos países. Por esta razón, Colombia está dispuesta a firmar un TLC que rebasa las ya duras condiciones de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias). La UE, en lugar de utilizar el TLC para presionar al gobierno de Uribe a sentarse en una mesa de diálogo con las guerrillas, parece interesada solo en obtener un acuerdo comercial, que podría sucesivamente imponer a otros países del mundo.

*Guerrillas.* En junio de 2008 las FARC han declarado que nunca se van a reunir con el presidente Uribe. De ser así, podría haber acercamientos con mediadores externos solo sobre el tema humanitario. El 4 de abril de 2008 el Comando Central del ELN definió suspender a Francisco Galán la condición de vocero para los diálogos con el gobierno del presidente Uribe, condición que había asumido desde 1994. No es difícil prever que las guerrillas tratarán de aprovechar las dificultades que encuentra actualmente el gobierno, para estrechar lazos con la población y aumentar el reclutamiento.

La Unión Europea podría establecer, a nivel comunitario, una serie de incentivos a los guerrilleros que decidan desmovilizarse, como los que está otorgando Francia, garantizando al mismo tiempo el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Pero podría ir más allá. Siguiendo las conclusiones del informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (febrero de 2009), podría modificar su actitud hacia la lucha antinarcóticos, que no ha servido para disminuir la oferta, sino para alimentar el negocio ilegal de estupefacientes, las mafias y los conflictos armados, como sucede en Colombia.

## 5. Los cinco modos de acción exterior de la Unión Europea en la búsqueda de una solución negociada al conflicto colombiano

### El modo unificado

Más allá del llamamiento a la necesidad de una solución negociada del conflicto armado de Colombia y a la importancia de un acuerdo humanitario para la liberación de las víctimas del secuestro, parece que la disposición de la UE se limita a apoyar un proceso de desmovilización, es decir, que los guerrilleros dejen voluntariamente las armas, sin que medie una agenda política con el gobierno. Las únicas directrices concretas sobre el tema relacionado con el conflicto colombiano son las contenidas en las conclusiones de 3 de octubre de 2005, relativas al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares:

el Consejo ha confirmado que la UE y sus Estados miembros están dispuestos a ayudar al gobierno y la sociedad civil colombianos a prestar apoyo a los colectivos afectados por el conflicto interno, agrupaciones de víctimas, actividades de reconciliación local y reinserción y desmovilización de los niños soldados.

Esta directriz ha sido interpretada según el interés de cada Estado miembro. Por ejemplo, España, los Países Bajos y la Comisión Europea están intentando apoyar a los desmovilizados adultos a través de las comunidades receptoras o de acogida, o la línea de cooperación “desarraigados”.

Actualmente, “el Consejo de la UE reafirma la disposición de la UE y sus Estados para apoyar al gobierno colombiano, las instituciones del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales en actividades que promuevan la paz, la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación y para apoyar actividades de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción” (Consejo de la Unión Europea, 2007).

La UE invierte gran parte de su AOD en Colombia para el tema de la paz. El proyecto bandera de la UE en este campo son los *laboratorios de paz*. Si bien es oportuno crear las condiciones para la paz desde las regiones y fomentar la participación de los pobladores en su búsqueda, los laboratorios de paz no abarcan la totalidad del territorio de Colombia, si se excluyen los componentes temático y político del III Laboratorio de Paz. Inclusive, “la versión de que la UE haya definido las regiones, contrasta con la información de Acción Social de que hayan sido propuestas del gobierno colombiano” (Reis, 2004, p. 9); así, solo son desplegados en zonas donde aparentemente no son necesarios, donde el conflicto no es tan feroz o donde los grupos armados lo permiten. “De esta forma, la UE no está presente en las regiones donde se producen los mayores niveles de violencia” (Battaglino, 2006, p. 21).

Pero, y sobre todo, de este proyecto de cooperación quedan por fuera el Estado nacional y los grupos armados ilegales, que son los principales actores del conflicto armado interno. Los laboratorios de paz son presentados y percibidos, generalmente, como una estrategia propia europea en el campo de la cooperación para el desarrollo y la paz. El nombre mismo induce a que se trata de un concepto opuesto a lo militar y bélico; relaciona lo pacífico con lo europeo, en contraposición a lo predominantemente militar, vinculado a la política tradicional de Estados Unidos en Colombia. En realidad, el “estudio de los respectivos documentos del gobierno colombiano y de organismos multilaterales muestra que el diseño, desarrollo e implementación de los Laboratorios de Paz no son tan originalmente europeos, sino hacen parte de una política integral de desarrollo y paz conjunta y compartida por el Gobierno colombiano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea, entre otros” (Reis, 2004, p. 2).

El Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, más conocido como Plan Colombia, tendrá una segunda fase, llamada Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social. En documentos presentados a la comunidad internacional en 2007, el gobierno colombiano describió algunos aspectos de esta estrategia para los próximos años. Un papel clave en su ejecución lo tendrá el denominado Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), órgano de la Presidencia de la República de Colombia. El fundamento teórico y operacional del CCAI se encuentra en el informe anual del Ministerio de Defensa de Colombia del año 2007. En la introducción de este informe, el actual ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos Calderón, anuncia poner en práctica, para el segundo periodo de gobierno del presidente Uribe, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

Según el informe ministerial, esta política de consolidación implica un “viraje en el Plan de Guerra” (p. 2). El cambio de la estrategia militar se fundamenta en una Doctrina de Acción Integral (DAI), la cual, según el Ministerio de Defensa, se entiende como:

un conjunto de principios que deben orientar la acción coordinada de la fuerza legítima con la acción social del Estado y la sociedad civil. El objetivo es ejecutar, en los próximos 3 años, recursos del sector defensa en proyectos de bienestar comunitario en zonas donde aún no ha llegado el resto del Estado y ya se encuentra la FP [Fuerza Pública]. Esta no reemplaza la acción social del Estado pero le permite al esfuerzo social ganar tiempo (p. 2).

El anexo 2 del documento presentado a la cooperación internacional, Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013), resume elementos de la doctrina de acción integral, sin embargo, no explica que la DAI es parte esencial del nuevo “plan de guerra” del Ministerio de Defensa. La combinación de acciones militares

y civiles dentro de una estrategia predominantemente bélica ha sido un tema álgido de discusión respecto del Plan Colombia. Hoy esta misma estrategia civil-militar está siendo presentada por las autoridades colombianas al G-24. De las regiones prioritarias determinadas por el CCAI para el desarrollo de la cooperación civil-militar, las zonas de Catatumbo (Norte de Santander), Meta y Montes de María (Bolívar y Sucre) coinciden (en 11 municipios) con los espacios geográficos en los cuales se desarrollan los programas del segundo y tercero laboratorio de paz.

En varios eventos, funcionarios de Acción social han presentado los laboratorios de paz como parte del CCAI. La Delegación de la Comisión Europea lo ha desmentido, aduciendo autonomía e independencia del gobierno colombiano, pero no se puede negar la evidencia ni tampoco que este asunto ha sido objeto de cuestionamientos en el Parlamento:

¿No considera la Comisión [Europea] que al quedar inscritos los laboratorios de paz en una estructura como la CCAI apoyada por el Comando SUR de las Estados Unidos, los laboratorios de paz pierden su objetivo original de contribuir a generar procesos desde lo local y desde la sociedad civil para la construcción de una paz firme y duradera? (Romeva i Rueda, pregunta escrita E-5561/07, noviembre 13 de 2007).

### El modo estatal

En dos casos el modo nacional de acción exterior concuerda con los objetivos de la UE. El primero se da cuando el Estado miembro está interesado en promover una acción bilateral para atraer otros Estados miembros (núcleo central) y transformar su acción bilateral en acción europea. Valga el ejemplo del llamado Fondo Canasta, promovido por España a finales de 2006 para apoyar el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. La intención era crear un fondo único con la contribución de varios donantes, para armonizar la cooperación en este tema y tener más impacto. Finalmente, la propuesta no prosperó y solamente se logró crear un *programa promoción de la convivencia*, relacionado con un *programa de fortalecimiento de la justicia en Colombia*, ambos manejados por el PNUD. El segundo modo nacional se da cuando un Estado persigue en su propio interés objetivos conformes con los objetivos generales de la UE.

Por ejemplo, España asume un liderazgo de hecho en la política de la UE hacia América Latina, por razones históricas, culturales y económicas. Esto se evidencia no solo en las políticas del gobierno español hacia América Latina, sino también dentro las instituciones europeas, en las cuales los nacionales españoles son particularmente activos. Valga para el caso el ejemplo de la Delegación de la Comisión Europa para Colombia y Ecuador, con sede en Bogotá. El 12 de julio de 2007 el español Fernando Cardeza asumió como nuevo embajador jefe de la Delegación. Además, la Delegación de la

Comisión Europea para Colombia y Ecuador tiene tres secciones principales: el primer secretario de Cooperación Regional es el español Ignacio Burrull; el primer secretario de la Sección Económica, Política, Prensa e Información es el español Gonzalo Fournier Conde; el primer secretario para Cooperación y jefe de Líneas Temáticas es el (designado) español Pedro Alonso. Esto podría tener relación con el interés de las empresas españolas en Colombia, un fenómeno definido como “la segunda reconquista” (Sánchez Molina, 2007).

La política europea hacia el conflicto colombiano es el resultado del funcionamiento de una compleja estructura, la cual no siempre responde a reglas de coordinación, sino a un sistema de gobierno en múltiples niveles con centros de decisión variables y jurisdicciones superpuestas. En materia de política exterior, algunos Estados tienden a tomar la iniciativa, por razones históricas, políticas o económicas. Esto les permite influir en la opinión europea y determinar una postura común. Durante los diálogos de paz del presidente Pastrana con las FARC fueron Francia, España y Suecia quienes impulsaron una activa participación de las delegaciones diplomáticas europeas. Posteriormente, Suecia y los Países Bajos decidieron apoyar la MAPP-OEA. Este apoyo se dio unos meses después de la Declaración de la Presidencia (irlandesa) de la UE de 30 de junio de 2004, que se limitó a reconocer los esfuerzos del gobierno colombiano sin comprometerse en apoyarlos directamente.

Un factor que influye en la coordinación de la política europea es el rol del Parlamento Europeo. No obstante que su influencia sea limitada, la coordinación de la política exterior europea parece aumentar cuando el Parlamento emite pronunciamientos claros sobre determinadas materias. Cuando fue aprobado el Plan Colombia (30 de junio de 2000), muchas inquietudes y preocupaciones que se levantaron en Europa se vieron reflejadas en la resolución del 1º de febrero de 2001, aprobada con 474 votos a favor, 1 en contra y 33 abstenciones. No obstante, la resolución no logró superar las divisiones.

Un caso particular de iniciativa estatal es la inclusión de las guerrillas colombianas en la lista europea de organizaciones terroristas. Durante la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC (Madrid, mayo de 2002), la intención (por parte de Bélgica) de incluir a las FARC en la lista de terroristas, en la cual se acababa de inscribir a las AUC, suscitó un gran debate. Desde un principio Suecia y Francia habían vetado la propuesta, argumentando que esta inclusión hubiera podido obstaculizar una futura negociación por parte de la nueva presidencia colombiana (las elecciones presidenciales tuvieron lugar el 26 de mayo de 2002). La falta de acuerdo por parte de los gobiernos europeos provocó las críticas de Colombia, quien utilizó la masacre de Bojayá (2 de mayo de 2002) para demostrar su inconformidad con la indecisión.

El director de la Oficina en Colombia de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el sueco Anders Kompass, fue criticado por enfocar la responsabilidad de la

masacre en el gobierno colombiano, por no haber prevenido la masacre, y en las AUC, por haber provocado que las FARC lanzaran un artefacto explosivo contra la iglesia de la citada población chocoana. El malestar ocasionado por el informe de Kompas y la sucesiva reunión entre la ministra sueca de Relaciones Exteriores, Anna Lindh, y el presidente Pastrana contribuyeron a que Suecia cambiara su opinión. En menos de un mes las FARC entraron en la lista europea de terroristas. La inclusión del ELN en la misma lista se demoró dos años más, al parecer por las reservas expresadas por Bélgica, país que había propuesto la inclusión inmediata de las FARC.<sup>7</sup>

Como ejemplo de iniciativas nacionales por fuera de la política de la UE, se podrían mencionar los acuerdos de cooperación bilaterales. En julio de 2003 Colombia, Francia, España y Gran Bretaña anunciaron la apertura de una oficina común en Bogotá, a fin de compartir información de inteligencia y de otro tipo, y señalaron que funcionarios de enlace trabajarían conjuntamente en la Martinica francesa. El 23 de enero de 2008 España y Colombia suscribieron un acuerdo de cooperación estratégica.

La venta de armas a Colombia es otro tema que no encuentra consenso al interior de la UE. Algunos Estados de la Unión siguen vendiendo armas a este país. La asistencia militar ofrecida a Colombia infringiría el Código de Conducta en tema de exportación de armas, del 8 de junio de 1998, que determina que los Estados miembros “ponderarán con especial detenimiento la concesión de licencias, caso por caso, y según la naturaleza de los equipos, a países en los que los organismos competentes de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Unión Europea hayan contrastado graves violaciones de los derechos humanos” (criterio 2).

Francia, por su lado, preocupada por la liberación de Ingrid Betancourt, en julio de 2003 envió un avión militar a Manaus (Brasil) sin permiso de las autoridades brasileñas, supuestamente con la misión de recibir a la secuestrada. Este tipo de acción pone en riesgo una política unitaria de la UE.

### El modo burocrático

En el modo burocrático, el anclaje geográfico de las decisiones está muy lejos del campo de operación. La gestión europea se realiza en Bruselas, muy rara vez en Bogotá y, en cualquier caso, casi nunca en el terreno. Programas como los laboratorios de paz o los acuerdos de asociación podrían ser la prolongación de políticas existentes, pero bajo la forma de un proceso gradual. Más reglas y más institucionalización no permiten, necesariamente, que sistema europeo de acción exterior tenga más influencia, sino que ocurre más bien lo contrario.

---

<sup>7</sup> Es preciso destacar que en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Colombia nunca se habla de grupos terroristas, sino de grupos armados ilegales.



Tanto en la gestión de los programas de cooperación como en la práctica de los acuerdos de asociación, los actores europeos y colombianos están limitados por un conjunto de normas generales de cooperación y disponen de un débil margen de manobra en la decisión. Las representaciones de las instituciones europeas y de los Estados miembros parecen bloqueadas por su estatus jerárquico y su papel en los dispositivos institucionales: las obligaciones jurídicas de los contratos de consultoría (en el caso de los laboratorios de paz) y de protocolo (en el caso de los acuerdos de asociación) son tan fuertes que, a pesar de los frecuentes encuentros e intercambios de puntos de vista, inciden en espacios institucionales cerrados. La segunda consecuencia de este modo de acción es la existencia de una rutina administrativa entre los representantes de la UE y las administraciones de Colombia, que optan por una lógica de gestión de la cooperación cuando esta satisface las exigencias normativas de las reglas burocráticas o bien cuando engendra la distribución de recursos suplementarios.

América Latina no representa una prioridad para la Unión Europea. Esto se deduce del monto de asistencia externa que recibe la región, que para el año 2006 era de apenas un 5% del total de la UE. No obstante, la Unión sigue siendo el principal donante de AOD de la región andina. La estrategia de cooperación comunitaria hacia la CAN para el periodo 2002-2006 se centró en dos prioridades:

- a. Apoyo al proceso andino de integración y creación del mercado interior, así como su proyección internacional.
- b. Respaldo a la construcción de una zona andina de paz, atajando las diversas fuentes de conflictos potenciales, en particular la lucha contra las drogas y la gestión de los recursos naturales.

La estrategia de cooperación comunitaria hacia la CAN, para el periodo 2007-2013, se centrará en tres prioridades:

- a. Ayudar a la Comunidad a reforzar su integración económica.
- b. Apoyar iniciativas para mejorar la cohesión social y económica dentro de la Comunidad.
- c. Colaborar con los países andinos en su difícil lucha contra la droga, con arreglo al principio de responsabilidad compartida.

A diferencia de la Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006, en la Estrategia Regional 2007-2013 desaparece el apoyo a una zona andina de paz, declarada en el Compromiso de Lima de 17 de junio de 2002. Si analizamos los tres ejes de la nueva estrategia regional, podríamos concluir con preocupación que la UE

decidió no involucrar a la CAN en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno que se libra en Colombia. En realidad, los países andinos están urgidos de una interlocución conjunta, un espacio común y un fortalecimiento de su capacidad negociadora para hacer propuestas y gestiones ante el gobierno colombiano, y junto con este buscar una interlocución multilateral, especialmente frente al gobierno norteamericano. A esta labor también se podrían vincular Venezuela, Brasil y los otros países latinoamericanos y caribeños que quieran contribuir.

Los oficios de México, Cuba y Venezuela de aceptar una mediación para una posible negociación con el ELN y las FARC son un ejemplo de que esto sí es posible y también genera resultados. Sería un error si la UE dejara que estos países se queden en la impotencia, divididos entre sí e inhabilitados para tener iniciativa propia. En la región no existe un bloque diplomático fuerte que incida sobre el conflicto colombiano, como ocurrió con el Grupo de Contadora respecto de Centroamérica en los años 80. La diplomacia para la paz que podrían ejercer los países de la región podría ir desde acuerdos humanitarios para atender el éxodo de colombianos obligados a refugiarse a causa de la guerra, convenios de seguridad fronteriza para contener la expansión de las guerrillas y el paramilitarismo a sus territorios, sin por ello tenerse que involucrar directamente en el conflicto armado interno de Colombia, hasta la búsqueda de políticas concertadas para enfrentar los problemas del narcotráfico; etc. Son estos los objetivos que debería alcanzar la UE en la región.

La Estrategia País 2002-2006 asignó a Colombia un monto de € 105 millones en ayuda programable, que se distribuyeron de la siguiente manera: 40 millones (38%) para el desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza; 30 millones (29%) para el desarrollo alternativo; 25 millones (24%) para el apoyo a la reforma administrativa y judicial, y 10 millones (9%) para el apoyo y promoción de los derechos humanos. De estos 105 millones de euros, 34,8 millones (33%) se destinaron al primer laboratorio de paz del Magdalena Medio. Además de lo anterior, se destinaron € 170 millones en concepto de ayuda no programable. La ayuda por parte de los Estados miembros individuales de la UE, por lo general, se ha enfocado en fortalecimiento institucional, gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, desarrollo sostenible, derechos humanos y programas humanitarios.

El apoyo a la reinserción de ex combatientes paramilitares desmovilizados en el marco del Decreto 128 de 2003 y la Ley 975 de 2005 es un tema controvertido. Algunos Estados (Italia, Países Bajos y Suecia) y la Comisión Europea han apoyado el Programa de Atención a Niños, Niñas y Jóvenes Desvinculados del Conflicto Armado. Otros Estados (Alemania, España, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, República Checa y Suecia) y la Comisión Europea han apoyado, de alguna forma, a la MAPP-OEA; finalmente, España, los Países Bajos y Suecia han apoyado a la Comisión Nacional de Reparación y

Reconciliación. En diciembre de 2005 la Comisión Europea anunció el aporte de € 1,5 millones, a través de su mecanismo de reacción rápida, para garantizar el seguimiento de las conclusiones del Consejo de la UE de 3 de octubre de 2005 (Bocchi, 2006).

La Estrategia País 2007-2013 asigna a Colombia € 160 millones en ayuda programable. Esta asistencia se concentrará en los siguientes sectores de intervención: 1) paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo (70%); 2) Estado de derecho, justicia y derechos humanos (20%); 3) competitividad y comercio (10%). La implementación de la estrategia busca lograr efectos en la resolución pacífica del conflicto en Colombia, en el corto, mediano y largo plazo:

- En el corto plazo, a través de la asistencia a las víctimas de la violencia.
- En el mediano plazo, en la promoción de la paz a nivel local y nacional.
- En el largo plazo, a través de la promoción del desarrollo para todos, teniendo como objetivo final combatir la raíz del conflicto armado.

En cuanto a la ayuda financiera internacional, la UE siempre afirma su compromiso en la búsqueda de una solución negociada al conflicto. Pero, al mismo tiempo, la tendencia es dirigir los recursos de cooperación a través del presupuesto nacional colombiano, supuestamente para cumplir con la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En realidad, esta forma de cooperación se dirige, indirectamente, a la guerra. Para explicar esta afirmación, podemos recurrir a un ejemplo sencillo. Si un Estado tiene un presupuesto de 100 y gasta 6 para financiar la guerra, estos 6 se desvían para financiar gastos sociales como, por ejemplo salud, educación y saneamiento ambiental. Si la cooperación internacional se ocupa de financiar parte de este gasto social, que no puede ser atendido a cabalidad porque parte del presupuesto nacional se destina a la guerra, entonces indirectamente se está financiando la guerra. Es lo que está pasando con Colombia.

### El modo pluralista

Las políticas europeas hacia Colombia están muy influenciadas por actores no-gubernamentales, no solo cuando intentan incidir en la fase preparatoria de las políticas, sino también en la fase de ejecución de las mismas. La sociedad civil europea con interés en Colombia comprende organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales o nacionales y otros grupos que pueden reunir a los primeros (un ejemplo es la Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia – Oidhaco) o a los segundos (por ejemplo, la Kolumbien Koordination en Alemania, la Coordinación belga por Colombia, la Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colòmbia en España, la Dutch Colombia Platform en los Países Bajos, ABColombia en Reino Unido e Irlanda, el Colombiagruppen

en Suecia). Estas organizaciones promueven actividades de incidencia en los centros de poder de la UE (generalmente Bruselas). La asociación en redes responde a la exigencia de coordinar la labor de incidencia y de constituirse como un actor válido, por su alta representatividad. Esto es importante para las instituciones de la UE, que no están dispuestas a reunirse por separado con un gran número de organizaciones.

La Comisión Europea es considerada el contacto más importante de los grupos de presión, ya que detiene el monopolio de la iniciativa legislativa y la formulación de políticas. Además, como guardiana de los tratados, vela por el cumplimiento de la legislación europea; no obstante que ejerza su poder colectivamente, raramente se encuentra contactada como un cuerpo colegiado. Más bien, los grupos de presión mantienen relaciones con sus direcciones generales, cada una responsable por áreas específicas.

El Consejo de la Unión Europea, debido a sus limitadas reuniones y a su composición de delegados nacionales, raramente viene contactado en Bruselas. Los grupos de presión tienden a dirigir sus preocupaciones a los gobiernos nacionales que conforman el Consejo. No obstante, es el organismo europeo que menos resiente la influencia de los actores privados, no solo porque, incluyendo a funcionarios de nivel ministerial, representa el interés general en su nivel más alto, sino también porque se reúne formalmente cada seis meses, reduciendo el impacto de los asuntos del día a día.

El Parlamento Europeo es considerado menos importante por los grupos de presión, porque su influencia varía mucho según el asunto o el proceso de toma de decisión; se entiende, por lo general, que representa los intereses supranacionales. Los euro-parlamentarios, sin embargo, como son elegidos por electores nacionales, son más sensibles a los intereses nacionales que la Comisión Europea. Para la labor de incidencia es fundamental tener en cuenta la correlación de fuerzas. Actualmente, en el Parlamento Europeo son mayoría los partidos conservadores, generalmente más proclives a políticas de fuerza y menos a las cuestiones de derechos humanos.

Los procesos de privatización y liberación de los mercados activados por las políticas surgidas de la OMC y el FMI (Fondo Monetario Internacional) están convirtiendo al sector empresarial en un actor cada vez más influyente en la conducción de los asuntos públicos de países ajenos. Por otro lado, el interés de dicho sector por el control de recursos naturales es un factor que puede desestabilizar un país o mantener la continuidad de los conflictos sociales y armados ya existentes en este.

Por lo tanto, lo que haga o deje de hacer el sector empresarial influye en el curso del desarrollo de la paz y de la gobernabilidad del país donde se encuentre, sobre todo si se trata de un país en conflicto armado, en fase de posconflicto o en vía de desarrollo; es decir, el nivel de calidad de las prácticas empresariales puede conducir a mantener o a intensificar un conflicto social y armado ya existente en un país o, por el contrario, contribuir al fortalecimiento de su gobernabilidad democrática, los derechos humanos

y la paz, con lo cual se puede afirmar que el sector empresarial posee una gran responsabilidad en el desarrollo y la construcción de paz de un país, siempre complementaria a la responsabilidad principal que les corresponde a los gobiernos y a las instituciones del Estado.

El hecho de que [Colombia] sea un país en conflicto armado implica a las empresas extranjeras un aumento del nivel de riesgos a la hora de actuar puesto que fácilmente los procesos que activan para generar beneficios económicos pueden estimular mecanismos de muerte, corrupción y narcotráfico ya instalados en el país. Pero al mismo tiempo estas empresas tienen el desafío de aprovechar el abanico de oportunidades existente que les llevaría a convertirse en actoras promotoras de la construcción de la paz y los derechos humanos en el país (Barbero, 2005, p. 9).

En Bogotá, el 23 de julio de 2008, el Tribunal Permanente de los Pueblos condenó (sin efecto judicial), entre otras, a las empresas europeas Aguas de Barcelona, Anglo American, Bhp Billington, British Petroleum, Canal Isabel II, Canal de Suez, Endesa, Repsol YPF, Smurfit Kappa, Telefónica y Unión Fenosa por violaciones de derechos humanos. “En unos casos, mediante una participación directa y activa; en otros mediante una participación como instigadores o como cómplices; en todos los casos, por lo menos, beneficiándose económicamente de la existencia y de las características del conflicto armado en Colombia y de las violaciones de derechos que en ese marco se han producido”.

El 12 de julio de 2004 se creó la Agencia Europea de Defensa, con el propósito de favorecer la formación de un mercado europeo competitivo para las armas.

Bajo la presión de sus fabricantes de armamento, más por resignación que por convicción, los países miembros de la Unión resolvieron poner fin a los proteccionismos nacionales que prevalecían desde hacía décadas en los mercados de armas del continente. El resultado de este proceso de concentraciones y privatizaciones fue espectacular: desde entonces, tres grandes grupos europeos —BAE Systems (Reino Unido), EADS (Países Bajos) y Thales (Francia)— figuran entre los diez más grandes productores mundiales. (...) La industria de armamentos se convierte en la locomotora de la política europea de seguridad y defensa (PESD) y en su determinante (Mampaey, 2006, pp. 24-25).

### El modo de coordinación internacional o regional

Los (entonces 15) Estados de la Unión Europea participaron en la Conferencia Internacional sobre Coordinación y Cooperación con Colombia, celebrada el 10 de julio de 2003, que dio como resultado la Declaración de Londres. El texto reafirma el apoyo de la

comunidad internacional al gobierno colombiano y a los esfuerzos por la solución negociada al conflicto armado de Colombia; también respalda la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como el apoyo para salir de la crisis humanitaria que vive el país. De igual manera, apoya el papel de la sociedad civil, en particular de las ONG, en la búsqueda de la paz en Colombia. Después de Londres, la Comunidad de donantes conformó el Grupo de los 24 (G-24).<sup>8</sup>

El Proceso Londres-Cartagena-Bogotá se rige por las Declaraciones de Londres (2003), Cartagena (2005) y Bogotá (2007), en las cuales se enfatizó en la necesidad de fortalecer los procesos de armonización, coordinación y alineación de la cooperación alrededor de ciertos ejes como lo son el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la solución pacífica de la violencia en Colombia, una respuesta mancomunada a la crisis humanitaria y la protección de los derechos humanos. La Declaración de Bogotá del 30 de noviembre de 2007, reafirmando en su primer punto las Declaraciones de Londres y de Cartagena, hace énfasis en:

1. El “fortalecimiento de la democracia y las instituciones del Estado” y la garantía del “Estado social de derecho y el respeto a los derechos humanos” (párrafo 2).
2. Combatir la “extrema pobreza y las inequidades” (4).
3. El “apoyo para que se desarrollen diálogos que conduzcan a una solución humanitaria integral y a la paz” (5).
4. La “preocupación por la situación humanitaria y el desplazamiento en Colombia, y (...) la necesidad de seguir fortaleciendo la respuesta a los desplazados y a los demás grupos vulnerables” (9).
5. Las víctimas, que “deben tener un rol fundamental en los procesos de verdad, justicia y reparación, como una condición para lograr la paz duradera” (12).
6. La consolidación del “proceso de reintegración, subrayando la importancia de incluir a las comunidades receptoras” (16).

Estos temas son recogidos de una u otra forma en el texto de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010 del gobierno colombiano, con la exclusión manifiesta de los “diálogos que conduzcan a una solución humanitaria integral y a la paz”. Muchos donantes afirman estar en Colombia por la existencia de un conflicto armado interno. Para ellos no debería existir mejor inversión que la solución negociada del conflicto

---

<sup>8</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, México, Japón, Noruega, Suiza y los 15 Estados miembros de la Unión Europea. Con la ampliación de la UE ingresaron al G-24 los 12 nuevos Estados. También asisten a los trabajos la Comisión Europea, la CAF (Corporación Andina de Fomento), el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el BM (Banco Mundial).

armado interno. Contribuir a solucionar las causas del conflicto, como puede ser la desigualdad, es mucho más rentable que intentar solucionar sus consecuencias. No obstante, el gobierno nacional y la comunidad internacional deberían evitar recurrir a eufemismos como “violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales” (Declaración de Bogotá, punto 5) y reconocer la existencia de un conflicto armado interno. Solo así podrán, a nivel nacional e internacional, desarrollar —como afirma la Declaración de Bogotá— “diálogos que conduzcan a una solución humanitaria integral y a la paz” en Colombia.

La solución negociada del conflicto armado debería ser el tema fundamental de cualquier estrategia de cooperación internacional para Colombia. El gobierno colombiano, no la incluyó en su actual estrategia de cooperación, y los países europeos reunidos en el G-24 no la han exigido. Hay que tener en cuenta, obviamente, que dentro del G-24 la Unión Europea no está sola. Pero, en este caso, la UE debería revisar su participación en un espacio que limita su margen de maniobra.

## 6. Conclusiones

Desde 2002 la Unión Europea parece sufrir el síndrome del Caguán, es decir, la reticencia a meterse de nuevo en un proceso de negociación. Con el fracaso de las negociaciones con las FARC, la UE pasó de una etapa de grandes expectativas acerca de su implicación en la resolución del conflicto armado (o al menos como facilitador), a otra etapa de frustración, debido a la falta de consenso interno sobre la naturaleza del conflicto y las estrategias para afrontarlo. Esta carencia de consenso interno fue en parte el resultado de la campaña antiterrorista que lideró el gobierno británico de Tony Blair en Europa, junto con el gobierno español de José María Aznar, pero refleja también el cansancio en la UE frente a la falta de avances hacia la paz, a pesar de su esfuerzo diplomático y de cooperación. Por ello parece haberse abierto un compás de espera en la UE, para ver qué consigue el gobierno colombiano en ese sentido y luego decidir cómo contribuir.

En la actualidad, la CAN no es un socio económico clave para la UE. Algunos autores afirman que el conflicto colombiano es un motivo suficientemente importante como para justificar que la UE se involucre más estratégicamente en los Andes, pero esta opinión no ha convencido a los decisores políticos para que desarrollen un enfoque regionalista, que implicaría mayor cooperación con instituciones de la CAN y que se vincularía adecuadamente con la iniciativa de la zona andina de paz. El factor Colombia es algo potente, pero otra vez los líderes europeos no ven la amenaza a su seguridad, en contraste con la situación en el Mediterráneo o en África Subsahariana, donde las consecuencias de la inacción pueden ser más concretas. Asimismo, los gobiernos en la UE son reticentes a presentar alternativas ambiciosas a la estrategia dominante que actualmente lidera Estados Unidos en Colombia.

Además de invertir recursos económicos para intentar superar las causas del conflicto, la UE también debería invertir energía a nivel político para intentar acercar a las partes en conflicto. Frente a esta situación, hasta ahora no ha tenido una estrategia política y de cooperación integral y sostenible; habla de una estrategia global de paz (Consejo de la Unión Europea, 2004), pero no se entiende a qué se refiere, ya que su actuación ha estado condicionada por coyunturas políticas locales o supeditada a la existencia o no de negociaciones entre el gobierno colombiano y los actores armados ilegales.

Si analizamos los cinco modos de acción exterior, podemos concluir que la contribución de la política exterior de la UE a la búsqueda de una solución negociada al conflicto colombiano ha sido mínima, y de toda forma no está muy en línea con sus directrices y documentos programáticos.

### Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.
- Banco Mundial (2008). *Perspectivas para la economía mundial 2009*. Washington.
- Barbero, A. et al. (2005). *Empresas españolas en Colombia. Costes y oportunidades en la construcción de la paz y los derechos humanos*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Battaglini, J. (2006). *Paz civil y paz militar en el conflicto colombiano*. Buenos Aires: Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina.
- Bocchi, D. (2006). *Proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en Colombia. Apoyo de la cooperación europea*. Bogotá: Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia, Cuadernos de Cooperación y Desarrollo, 2.
- Borda Guzmán, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65 (1), 66-89.
- Broscheid, A. & Coen, D. (2003). Insider and outsider lobbying of the European Commission. *European Union Politics*, 4 (2), 165-189.
- Cambio (2007, diciembre 6). *Crónica de la más dura pelea protagonizada hasta ahora entre Uribe y los ex presidentes Samper y Pastrana*. Recuperado el 11 de diciembre de 2008, de [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=108157](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=108157)
- Caracol Radio (2008, julio 15). *Las FARC no quieren hablar con Uribe*. Recuperado el 2 de diciembre de 2008, de <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=632934>



- Centro de Investigación para La Paz (2004). *La Unión Europea y Colombia: un enfoque alternativo*, 1. Madrid.
- Chanona, A. (2004). III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea. Presente y futuro de la relación birregional. *Foreign Affairs en español*, 4 (3).
- CODHES (2007). *Huyendo de la guerra*, 72. Bogotá.
- Colombia, DNP - Departamento Nacional de Planeación (2004). *Costos generados por la violencia armada en Colombia: 1999-2003*. Bogotá.
- Colombia, DNP - Departamento Nacional de Planeación (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (2007). *365 días de trabajo que hacen la diferencia. Informe anual Ministerio de Defensa. Julio 2006 – julio 2007*. Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá.
- Easton, D. (1982). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Equipo Nizkor (2002, marzo 05). *Primeros bombardeos del ejército sobre el Caguán tras ruptura del proceso de paz*. Recuperado el 2 de diciembre de 2008, de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/bombardeos.html>
- Freres, C. y Sanahuja, J. A. (2005). *Perspectivas de las relaciones Unión Europea – América Latina. Hacia una nueva estrategia*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Ginsberg, R. (1999). Conceptualizing the European Union as an international actor: Narrowing the theoretical capability-expectations gap. *Journal of Common Market Studies*, 37 (3), 429-454.
- Helly, D. (2003). *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud 1992 – 2002*. [Tesis doctoral], Institut d'Etudes Politiques de Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales.
- ICG - International Crisis Group (2007). *Colombia: ¿se está avanzando con el ELN?*, 16. Bogotá-Bruselas.
- ICG - International Crisis Group (2008). *Colombia: lograr que el avance militar rinda frutos*, 17. Bogotá-Bruselas.
- Malamud, C. (2004). Europa y la seguridad en América Latina. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 4 (6).
- Mampaey, L. (2006). Europa, confiscada por los lobbies. *Le monde diplomatique – Colombia*, 50, 24-25.

- Ramírez Ocampo, A. (2006). La cooperación internacional en los procesos de paz. Bogotá: Conciliation Resources e Instituto de Estudios para el Desarrollo y La Paz.
- Reis, B. (2004). La estrategia de cooperación de la UE en Colombia con énfasis en los laboratorios de paz: objetivos, resultados, viabilidad y perspectivas. Grupo Sur y Oidhaco. Memorias del seminario Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la Unión Europea y Colombia, Lleida, 14-16 de julio de 2004.
- Salazar, H. (2008). Crisis golpeará Plan Colombia. Recuperado el 2 de diciembre de 2008, de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/crisis\\_financiera/newsid\\_7701000/7701242.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/crisis_financiera/newsid_7701000/7701242.stm)
- Sánchez Molina, P. (2007). La segunda reconquista española. Recuperado el 29 de noviembre de 2008, de <http://lacomunidad.elpais.com/sin-pelos-en-la-lengua/2007/9/27/la-segunda-reconquista-espanola>
- Tokatlian, J. G. (1999). Guerra interna, injerencia externa. *Desafíos*, 1, 7-10.
- Tokatlian, J. G. (2009, enero 11). Fin de la Doctrina Monroe. *El Tiempo*, 1-20.
- Tribunal Permanente de los Pueblos (2008). Sentencia Sesión Colombia. Recuperado el 29 de noviembre de 2008, de <http://www.observatoriocolombia.info/?q=node/224>
- Unión Europea, Consejo de la Unión Europea (2004). Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea con ocasión de comienzo formal de conversaciones entre el Gobierno de Colombia y los grupos paramilitares AUC. Bruselas.
- Unión Europea, Consejo de la Unión Europea (2005). Conclusiones sobre Colombia. Asuntos Generales, 2678. Luxemburgo.
- Unión Europea, Consejo de la Unión Europea (2007). Conclusiones sobre Colombia. Asuntos generales, 2830. Bruselas.
- Unión Europea, Consejo Europeo (2003). Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas.
- Unión Europea, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador (2006). Colombia – Unión Europea. Evolución de las relaciones comerciales, Bogotá.
- Unión Europea, Parlamento Europeo (2001). Resolución sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia.
- White, B. (1999). The European challenge to foreign policy analysis. *European Journal of International Relations*, 5 (1), 37-66.