

Seguridad, cooperación al desarrollo y conflicto: el caso colombiano

Mauricio Katz, con la colaboración de Jorge Ruiz

INTRODUCCIÓN

El régimen político colombiano surgido de la Constitución de 1991 constituye la posibilidad de construir un régimen democrático moderno, en cuanto tiene como fundamentos la diversidad, la libertad individual, la separación de las relaciones Iglesia-Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. Los detractores de este régimen no han agotado esfuerzos para poner en marcha una contrarreforma que recorte y limite los derechos consagrados y así retornar, de cierta manera, al modelo centralista, autoritario y excluyente de 1886. Es en este movimiento que se inscribe la propuesta del presidente Álvaro Uribe Vélez, quien plantea como estrategia allanar el camino «Hacia un Estado Comunitario». ¹ Esta estrategia reconcentra y recentraliza muchas funciones y se fortalece como fin en sí mismo y no como resultado del aumento de la legalidad ni del crecimiento de su legitimidad.

La esencia de la definición de Estado Comunitario tiene que ver con el esfuerzo del propio Estado por lograr una victoria estratégica en el conflicto a través de la denominada Política de Seguridad Democrática (PSD). Esta pretende lograr el control del territorio, contrarrestar y eliminar el riesgo representado por las FARC produciendo una reconfiguración del conflicto colombiano; no

obstante, dicha reconfiguración ha significado su degradación, su intensificación, su extensión y el agravamiento de la crisis humanitaria.

Uno de los aspectos más destacados de esta política tiene que ver con la manera como profundiza la intervención de Estados Unidos, evidente en la evolución del Plan Colombia hacia el Plan Patriota y, particularmente, en el riesgo de que la sostenibilidad de esta ofensiva militar dependa financieramente de su ayuda. El apoyo recurrente a la guerra contra el terrorismo

—proclamada por Bush luego del 11 de setiembre— en el discurso del presidente Uribe ha facilitado el involucramiento estadounidense y ha traído como consecuencia que la política exterior de Colombia se haya alineado con el unilateralismo. Esto ha contribuido al menoscabo de las reglas del orden internacional, al desconocimiento de la tradición del país y a que se hiciera realidad su conversión en el aliado más sólido y confiable de Estados Unidos en la región andina, hoy caracterizada por algunos como una región inestable y en riesgo y por otros, como una región en busca de construir soberanamente alternativas de desarrollo.

La cooperación internacional con Colom-

CAPÍTULO III

bia tiene, fundamentalmente, tres dimensiones estrechamente interrelacionadas: la ayuda para la modernización y operación de las fuerzas armadas, que forma parte de la lucha antidrogas y contrainsurgente; la asistencia para atender la creciente crisis humanitaria, con sus dramáticos efectos en la población desplazada o confinada; y, finalmente, los esfuerzos para apoyar la solución política del conflicto, especialmente a través del fortalecimiento de las diferentes expresiones organizadas por la sociedad civil.

Este trabajo es un análisis de la situación actual de la seguridad, de la cooperación para el desarrollo y del conflicto en el área andina, con énfasis en Colombia. Para tal fin, en la primera parte se examina la situación del país, particularmente en relación con los temas considerados básicos para comprender la dinámica socio-política colombiana. La segunda parte analiza la internacionalización del conflicto colombiano y la paulatina intervención de Estados Unidos en el mismo; para ello se examinan elementos como la evolución del concepto de seguridad y su relación actual con la lucha contra el terrorismo y la transición entre el Plan Colombia y el Plan Patriota, lo que ha significado alinear la política interior colombiana con los intereses estratégicos de la potencia del norte a riesgo de limitar la autonomía y el margen de maniobra del Estado al fundir indisolublemente la agenda de lucha contra el narcotráfico con la lucha contrainsurgente. Luego se hace un repaso de las relaciones de la Unión Europea con la Comunidad Andina de Naciones y el Gobierno de Colombia, y se concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a la cooperación internacional para el desarrollo.

PARTE I

ESTADO COMUNITARIO Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: ¿HACIA UN RÉGIMEN POLÍTICO CORPORATIVISTA?

La ruptura de los diálogos de paz con las FARC en febrero de 2002, la crisis económica, la creciente desconfianza en la política y en los políticos y el ambiente de escepticismo en la opinión pública facilitaron el acceso a la presidencia de un candidato independiente con un resultado sorprendente, al triunfar desde la primera vuelta con un 53% de los votos. La elección del presidente Álvaro Uribe Vélez para el período 2002-2006 significó la decisión del Estado colombiano de emprender la vía de la solución militar al conflicto armado interno.

El programa de gobierno de Uribe tiene como fundamentos ganar la guerra bajo el criterio de seguridad democrática, superar la crisis social y económica, realizar una reforma política y desarrollar una política internacional creíble. Este programa se desarrolla como parte de un esfuerzo por transformar el régimen político colombiano en aspectos sustanciales. En particular, el gobierno ha desarrollado una ofensiva jurídica dirigida a modificar la Constitución Nacional, la cual aleja al Estado del marco de un sistema democrático transformando sus fundamentos legales y de legitimidad de manera que el régimen político ha venido alejándose de las prácticas del modelo democrático liberal y evolucionando hacia un tipo particular de corporativismo.

En esta primera sección, se analiza la situación del país en relación con cinco temas considerados básicos para comprender la dinámica colombiana: la política de seguri-

CAPÍTULO III

dad democrática, el modelo económico y el desarrollo social, los cultivos ilícitos y las fumigaciones, el proceso de negociación entre los grupos paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia y, finalmente, el estilo del gobierno actual.

a. Política de Seguridad Democrática

La administración de Uribe centró su estrategia de gobierno en la puesta en marcha de la denominada Política de Seguridad Democrática (PSD), la cual «comprende el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos». ² La PSD comprende el desarrollo de los siguientes objetivos: el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, el combate al narcotráfico, el fortalecimiento del servicio a la justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y en conflicto, la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y una activa política de relaciones exteriores.

El énfasis fundamental de esta política es la interpretación que hace del conflicto colombiano, según la cual «Aquí lo que hay es un desafío del terrorismo contra una comunidad que todos los días ha venido fortaleciendo más su democracia... Y lo miro frente al proceso evolutivo de profundización democrática de la sociedad colombiana. Y eso me lleva a rechazar que a este fenómeno se le llame guerra». ³ Esta interpretación pretende eliminar el carácter político de los grupos insurgentes y se enmarca en la corriente internacional de guerra contra el terrorismo.

En esta guerra, el gobierno plantea que los ciudadanos deben cooperar de manera decidida con el Estado en la lucha, dado que

«La seguridad es también producto del esfuerzo de la ciudadanía. La participación activa de esta y de todos los sectores de la sociedad civil, al colaborar con la administración de justicia y apoyar a las autoridades, es parte esencial del fortalecimiento de la democracia. Pero ante todo, la cooperación ciudadana reposa en el principio de la solidaridad sobre el cual se funda el Estado Social de Derecho». ⁴

Así, desde la campaña electoral, el presidente Uribe propuso:

«Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia... El lunes será el Día de la Recompensa que pagará el gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable». ⁵

Este aspecto, como se verá más adelante, resulta muy controvertido, porque ha significado el comprometimiento de los civiles con el conflicto, bien como informantes o como acusados por estos últimos por ser autores presumibles de conductas antipatriotas y terroristas.

Asimismo, el gobierno —como parte de la PSD— definió como prioridad la adaptación del marco constitucional y normativo para dar a las fuerzas armadas una mayor capacidad legal en el manejo de situaciones de orden público. En el Manifiesto Democrá-

CAPÍTULO III

tico, el candidato sostenía: «*Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante hoy violencia política y terrorismo son idénticos...*». ⁶ Una vez posesionado como Presidente de la República y tomando como excusa los atentados de las FARC del 7 de agosto del 2002, Uribe Vélez declaró el Estado de Comoción Interior. ⁷

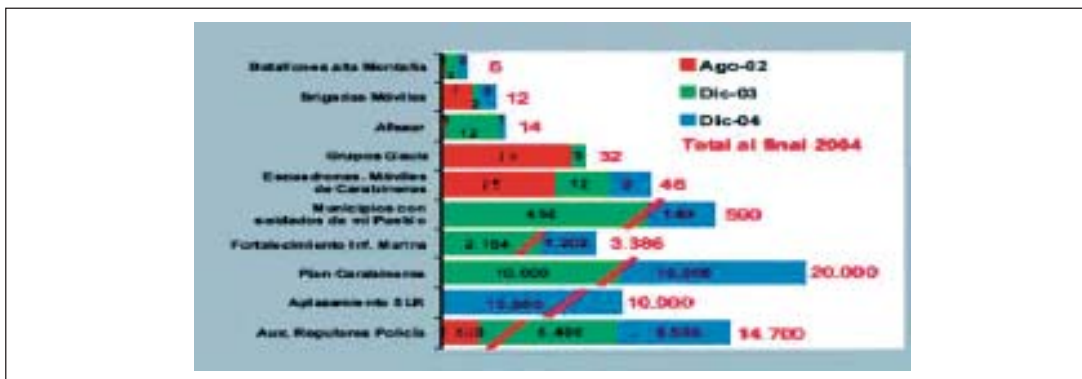
Posteriormente, el Ejecutivo puso en marcha medidas restrictivas de las libertades ciudadanas a través de detenciones masivas, ⁸ de la creación de «zonas de rehabilitación y de consolidación» ⁹ y de reformas constitucionales como el denominado «Estatuto Antiterrorista». ¹⁰ Este nuevo marco jurídico, declarado posteriormente inexecutable por la Corte Constitucional, planteaba tres tipos de medidas. La primera, la subordinación de las autoridades civiles a las autoridades militares otorgándoseles a estas últimas incluso funciones de policía judicial. La segunda, la restricción de derechos y libertades ciudadanas con el objetivo supuesto de recuperar la seguridad: se podía decretar toques de queda o retenes militares y procesos de empadronamiento de la población, para lo cual

se facultó a oficiales para recoger y verificar información acerca del lugar de residencia y el oficio habitual de las personas que vivieran, transitaran o ingresaran a una determinada zona. Finalmente, la creación de una coordinación en el terreno entre la Fiscalía, la Procuraduría y los militares con el propósito de hacer más eficientes las operaciones.

La PSD continuó el denominado proceso de modernización de las fuerzas armadas, iniciado como parte del Plan Colombia, mediante el cual se pretende incrementar el contingente militar, aumentar las estructuras operativas y desarrollar más la capacidad logística y operativa, como se aprecia en el gráfico 1. ¹¹

En cuanto a cifras operativas, los informes del gobierno muestran un incremento importante de combatientes de los grupos armados ilegales dados de baja, igualmente un incremento del número de detenciones y desertiones, y un limitado y casi inexistente número de bajas en las tropas oficiales. La dificultad en el manejo de las cifras está en que sirven como medio publicitario de las acciones militares y, por lo tanto, requieren ser miradas con alguna reserva.

Gráfico 1
Incremento de los contingentes militares
Años 2002 - 2004



CAPÍTULO III

Los puntos críticos de la Política de Seguridad Democrática

La PSD no es una estrategia para fortalecer la seguridad humana y ciudadana como principio básico del Estado Social de Derecho. Esta política solo se limita a consolidar la presencia del Estado desde el punto de vista militar, sin una efectiva cobertura civil e institucional; fija, desde el poder ejecutivo central, las prioridades y desconoce a las autoridades locales y regionales; además, no se preocupa por la salvaguarda de las libertades civiles ni por los procesos democráticos.

La superación del conflicto y la construcción de la reconciliación requieren fortalecer el Estado sin limitarse a obtener únicamente resultados rápidos y espectaculares para lograr un control del territorio que puede resultar artificial y efímero, además, a costa de la seguridad de la población civil que constantemente es amenazada y tratada como enemigo por las fuerzas militares. Por ahora, la PSD, está incrementando el conflicto, está agravando la crisis humanitaria del país¹² provocando desplazamientos, confinamiento, detenciones arbitrarias y asesinatos. La población civil se ha ido convirtiendo en objetivo de ambos bandos.

La estrategia militar se ha centrado en ocupar y desalojar a las FARC de las zonas consideradas su retaguardia sin tener en cuenta que en estas coinciden factores como la colonización, los cultivos ilícitos, los ecosistemas frágiles y la ausencia de instituciones. Para estas zonas debería, por el contrario, plantearse una política integral que haga frente al narcotráfico, los asuntos agrarios y al rápido deterioro del medio ambiente.

Por lo demás, al mezclar en un mismo costal narcotráfico e insurgencia, la PSD genera una confusión que puede tener costos muy

importantes para el Estado colombiano. La derrota del narcotráfico puede no significar la derrota de la insurgencia y, a su vez, la persecución de la insurgencia no garantiza la reducción del narcotráfico y menos aun su eliminación.

La PSD otorga una fuerte primacía a Estados Unidos sobre la autonomía y la soberanía del Estado colombiano en el diseño y desarrollo de esta política, con una dependencia excesiva en lo ideológico, lo tecnológico y lo financiero.¹³ La continuidad de la PSD está comprometida con, por lo menos, tres frentes. El primero, las presiones internacionales para que el Estado colombiano garantice el respeto de los derechos humanos, la lucha contra la impunidad y el rompimiento de los nexos de las fuerzas estatales con los grupos paramilitares. Un indicador directo, en este sentido, sería el cumplimiento de las Recomendaciones para Colombia 2003, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹⁴

El segundo, la sostenibilidad financiera, la cual depende del esfuerzo fiscal de los colombianos, del comportamiento de la tasa de crecimiento que tenga el país en los próximos años y de la continuidad de la ayuda extranjera, principalmente por parte de Estados Unidos. Para que la PSD sea sostenible, se necesita un crecimiento del 4% anual, meta difícil de alcanzar y que depende de diversos factores que el gobierno no controla. Además, la ayuda económica de Estados Unidos se podría ver obstaculizada por los costos de la guerra con Irak y Afganistán. El tercero es la personalización de la PSD, la cual se relaciona con el presidente Uribe Vélez al punto que el balance positivo que se presenta de esta política es la carta para promover improvisadamente la reforma constitucional que

CAPÍTULO III

permite la reelección presidencial inmediata.

Al colocar en el centro de las prioridades del Estado el triunfo militar sobre la guerrilla y al involucrar en la guerra a los civiles en tácticas de inteligencia militar como la vigilancia, el control y la información, con el aforismo de que los ciudadanos no pueden ser neutrales frente al conflicto, se los compromete como si fueran combatientes, se plantea la posibilidad de sacrificar el carácter fundamentalmente deliberante de la democracia y «Parecería entonces necesario sustraerle temporalmente al gobierno liberal su inestabilidad constitutiva, para asegurar la vigencia del orden público; es el viejo argumento republicano, según el cual para preservar las libertades, hay que restringirlas, y para garantizar la estabilidad democrática, se deben suspender, neutralizar, minimizar o ignorar los derechos humanos y ciudadanos».¹⁵

b. El modelo económico y el desarrollo social

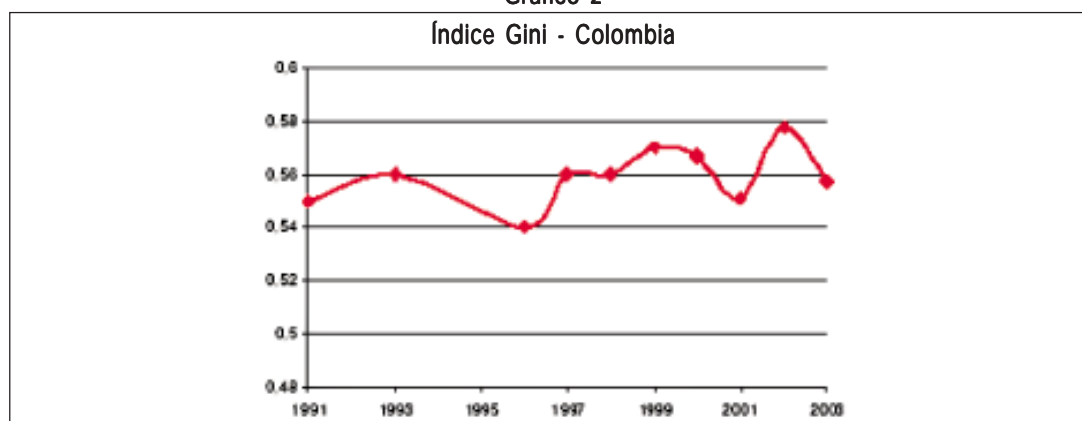
El modelo económico de los países del área andina está moldeado por el denominado Consenso de Washington, el cual signifi-

có, en la década de los 90, la adopción de las reformas de primera y segunda generación promovidas por organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La reforma (reducción) del Estado, la privatización y la apertura comercial fueron el catecismo impuesto como garantía para el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la inserción exitosa a la economía globalizada.

Sin embargo, las economías de la región andina tuvieron un proceso de desaceleración desde mediados de la década de los 90 y, en 1999, una recesión muy fuerte, que para el caso colombiano representó la mayor crisis del siglo XX, lo cual tuvo consecuencias funestas en los indicadores sociales, en especial en la situación de pobreza de la población. Los países empezaron a recuperarse en el 2000, con excepción de Venezuela, que prolongó la crisis durante el 2002 y el 2003 por los intentos de la oposición de derrocar al presidente Chávez.

La proporción de la población en condiciones de pobreza e indigencia en los países del área se mantiene estable, lo que señala

Gráfico 2



Fuente: Evaluación de los Indicadores Sociales 1990-2003. Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2004

CAPÍTULO III

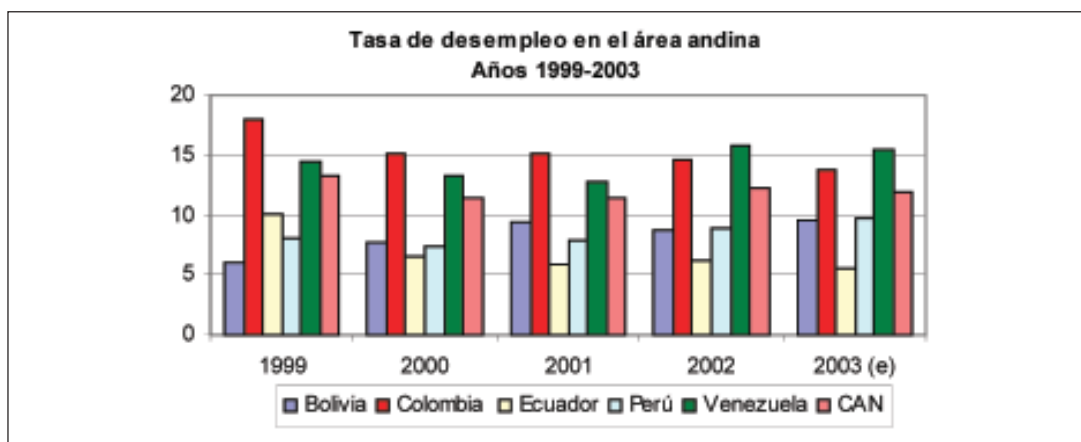
un fracaso de las políticas sociales. Al mismo tiempo, como es el caso para Colombia, el ingreso per cápita en dólares en los últimos años registra una caída de aproximadamente el 25%, lo que confirma el empobrecimiento y el deterioro de las condiciones sociales de amplios sectores de la población, aunque simultáneamente la concentración del ingreso y de la riqueza se mantiene inamovible, como lo muestra el índice de Gini para el país.¹⁶

La recuperación de las economías andinas no deja de marcar un gran contraste. De un lado, se ha fundamentado en el incremento de los precios y del volumen de exportaciones de bienes primarios, en especial minerales (petróleo, oro, carbón) y algunos productos agrícolas (banano, flores), en tanto se evidencia el fracaso absoluto de la política de sustitución de importaciones. Sin embargo, lo preocupante ahora es que estas economías están, aunque diferenciadamente, en un proceso de transición del sector primario al terciario sin que su base productiva se haya diversificado y sin que se haya consolidado un soporte industrial; por tanto, el modelo de inserción al comercio mundial, ahora

como parte de la globalización, mantiene los patrones históricos clásicos y deja rezagados a sectores de la población condenados al desempleo, la marginación y la exclusión.

Los países del área andina se han caracterizado por mantener un mercado laboral con niveles muy altos de informalidad y subempleo. La recesión de 1999 ocasionó un incremento de las tasas de desempleo. Se consideraba entonces que el problema era coyuntural, pero, con la recuperación iniciada desde el 2000, se observa que el problema es más estructural y preocupante, porque el sistema productivo mantiene dificultades para generar los empleos estables y de calidad que absorban la mano de obra disponible en el sector industrial y de servicios. El desempleo y la tendencia a la informalización incrementan las probabilidades de pobreza, al tiempo que los niveles de crecimiento económico no garantizan por sí solos el éxito de las políticas sociales. Se hace necesaria una discusión sobre el modelo económico y las transformaciones en la tributación y en las políticas redistributivas.¹⁷

Gráfico 3



Fuente: Celade N° 71, enero de 2003

CAPÍTULO III

A los problemas anteriores se suma la situación de las finanzas públicas y, particularmente, la crisis fiscal de Colombia. En los últimos seis años, la deuda pública interna y externa del país se ha duplicado al punto que «Hoy más del 53% del presupuesto del gobierno central está destinado al pago del servicio de deuda pública interna y externa. Esto, aunado a los gastos enormes ya comprometidos en defensa, seguridad y justicia, implica que hay una proporción muy reducida del presupuesto nacional susceptible de ser orientada a políticas sociales por parte del gobierno central».¹⁸ La financiación al desarrollo prácticamente ha desaparecido. En el mercado financiero, hoy, las condiciones de los empréstitos corresponden a condiciones comerciales, en las que los plazos se han reducido, las tasas de interés se han aumentado y los periodos de gracia tienden a desaparecer. En 1990, Colombia suscribía créditos a más de 22 años, con una tasa de interés en dólares de 5,5%. Para el 2003, el plazo se ha reducido a menos los nueve años y la tasa de interés se ha incrementado al 11%, en promedio, con un periodo de gracia inferior a un año. Asimismo, cada vez más el gobierno se ve obligado a suscribir crédito externo e interno más caro, simplemente para cubrir obligaciones anteriores, en un carrusel infernal que tarde o temprano colapsará.¹⁹

El gobierno de Uribe Vélez ha enfrentado el tema del desempleo y la situación de la deuda externa a través de reformas legislativas. Así promovió las reformas laboral y pensionario, dirigidas a flexibilizar las relaciones laborales (liberalización de los contratos de trabajo), reducir los costos de la mano de obra (eliminando el pago de horas extras, recargos nocturnos y dominicales), y a modificar el régimen pensionario incrementando la edad de retiro y las cotizaciones de los trabajadores.²⁰ Las evaluaciones que se han

hecho hasta ahora de estas medidas muestran que no tuvieron el impacto en la creación de empleo que se esperaba, en cambio sí han bajado el ingreso de los trabajadores de menores salarios. Analistas consideran incluso que la reactivación de 2003, con un crecimiento del PIB del 3,74%, tiene una de sus causas en la transferencia de rentas de los trabajadores a los empresarios vía estas reformas.²¹

Frente al problema del déficit fiscal, incrementado por los gastos de la Política de Seguridad Democrática y la abultada deuda externa, el gobierno ha aplicado ya dos reformas tributarias y prepara una tercera. Estas no han enfrentado el problema estructural de las finanzas públicas: la deuda pública, sino que han incrementado las rentas sobre el trabajo y los impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA).²² Hoy «Parece ser que el gobierno del presidente Uribe, obsesionado por la reelección inmediata, no se atreve a tocar las rentas de capital y los enormes privilegios que favorecen los intereses del gran capital. De esta manera, lo previsible es que sigamos observando una situación en la cual el peso del ajuste fiscal continuará recayendo sobre los más pobres, en detrimento de la progresividad y equidad que consagra la Constitución de 1991 en el sistema tributario».²³

La crisis fiscal y el deterioro de los indicadores sociales no corresponden a un escenario coyuntural de bajo crecimiento económico, por el contrario son la evidencia de un modelo económico y social que tiene como característica beneficiar los sectores históricamente privilegiados. La pregunta por responder es hasta cuándo va a resistir el país con este modelo, máxime cuando ahora se propone profundizar su inserción en la economía internacional, con los tratados de li-

CAPÍTULO III

bre comercio los cuales, con el modelo económico predominante, pueden aumentar los niveles de pobreza y los desequilibrios sociales existentes en la actualidad.

c. Cultivos de coca y narcotráfico

La problemática de los cultivos ilícitos relaciona varias dimensiones de la situación política, social y económica de Colombia. Por un lado, la dinámica del conflicto interno se transformó con la relación de los grupos armados ilegales con el cultivo, el procesamiento y el tráfico de los estupefacientes. Por otro, buena parte de las regiones de frontera agrícola y de economía campesina, carentes de servicios públicos y sociales, de infraestructura de producción y de comunicaciones y sin posibilidades de acceso al crédito, ha encontrado en el cultivo de la coca y de la amapola una forma de obtener ingresos y sobrevivir, aunque transgreda las normas y se los considere delincuentes. La política y las autoridades civiles y militares en los niveles local, regional y nacional han sido también tocadas por el dinero del narcotráfico, hecho que ha dado origen a casos de corrupción que no cesan de aparecer todos los días.

Mientras que el consumo de cocaína en los países del norte y los recursos que maneja este negocio se incrementan, en Colombia, además del cultivo y procesamiento, crece a su vez una extensa cadena que va desde los insumos y precursores químicos hasta los bancos y entidades financieras en las que presumiblemente se realiza el lavado de activos. La problemática del cultivo de la coca, el tráfico de cocaína y el destino de los recursos que se derivan de este negocio ilícito se han convertido en uno de los ejes de las relaciones internacionales de Colombia. De hecho, hasta antes del 11 de setiembre de 2001 y luego del fin de la Guerra Fría, todo

parecía indicar que la lucha contra el narcotráfico reemplazaría al comunismo como eje del mal.

Estados Unidos de América definió, desde la década de los 80, lo que constituiría el fundamento de su política antidrogas. Esta coloca el acento en la represión de la oferta (cultivo, producción, procesamiento, transporte y tráfico) y no en la demanda (distribución minorista y consumo), porque la represión se realiza fuera de sus fronteras y en términos presupuestarios parece ser más económica. Su política conduciría a una menor disponibilidad de sustancias psicoactivas en los países consumidores, a un incremento de precios de las mismas y a una menor pureza, todo lo cual produciría una reducción del consumo. Al mismo tiempo, el efecto en los países productores sería «la reducción del precio del cultivo ilícito en las zonas de producción, la disminución del poder de los traficantes, la contención de la violencia generada por el narcotráfico sobre los sectores más vulnerables de la población ligados a estos cultivos y el decrecimiento de la degradación ambiental generada por los plantíos ilegales en áreas frágiles y valiosas».²⁴

La política de Estados Unidos ha definido el curso de la política antidrogas de los países andinos desde finales de los 80, teniendo como componentes esenciales la militarización,²⁵ las fumigaciones y la extradición de nacionales, los cuales han cambiado de matices de un gobierno a otro, aunque se han mantenido en esencia.²⁶

Colombia ha tenido dos fases claramente establecidas con relación al narcotráfico (coca y cocaína). Una va hasta 1993. En esta, el país se caracterizó como país procesador y distribuidor: dominaba los procesos de

CAPÍTULO III

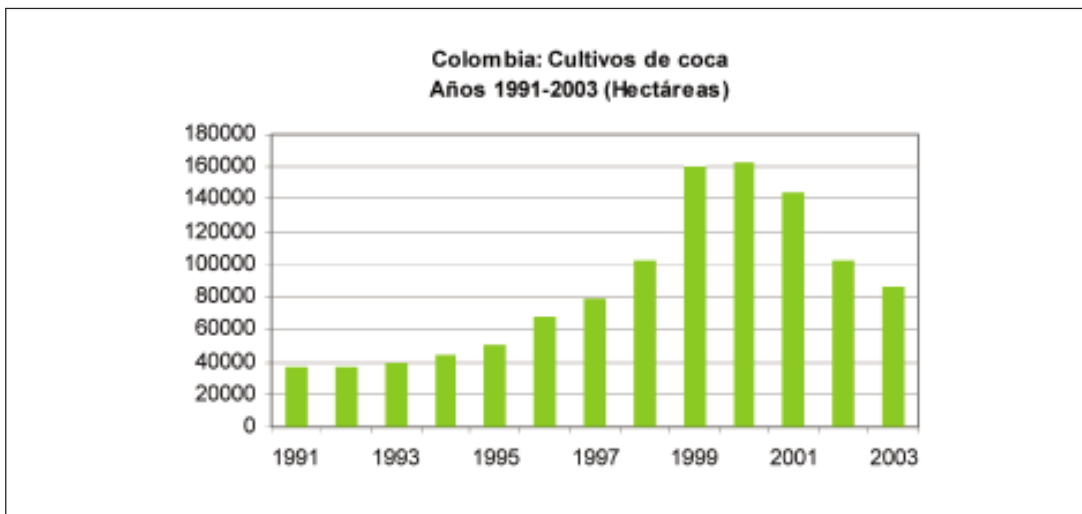
comercialización e incluso llegó a tener un papel destacado en la distribución al menudeo. La otra se inicia en 1994, cuando el país pasa a convertirse en el primer productor mundial: mantiene su papel destacado en el procesamiento y mitiga su importancia en la comercialización y distribución.²⁷ Esta evolución puede ser resultado, precisamente, de la política antidrogas de Estados Unidos, la cual tiene entre sus consecuencias una suerte de trashumancia de los cultivos, fenómeno que se observa entre los países andinos productores y en el interior de Colombia.

El último informe de UNDOC²⁸ para Colombia registra 86 340 hectáreas sembradas de coca al 31 de diciembre de 2003, lo que según esta fuente significa una disminución de 15 700 hectáreas en comparación con el año anterior, aunque la reducción en el área cultivada puede no significar necesariamente una disminución de la producción de coca por la siembra de variedades con mayor productividad.²⁹ Además, el informe muestra dos fenómenos simultáneos y preocupantes. De

un lado, si bien hay una disminución del área cultivada, se presenta un incremento del número de lotes menores de tres ha que pasó de representar 69 000 ha. a representar 78 300 y una extensión geográfica con presencia ahora en 23 de los 32 departamentos del país. Del otro, el número de familias vinculadas con los cultivos de coca, al parecer, también se incrementó de un año al otro, a pesar de que durante el 2003 el ritmo e intensidad de las fumigaciones fue mayor, lo que evidenció las dificultades o el fracaso de la aspersión aérea.

La política antidrogas y las fumigaciones criminalizan al campesino y al indígena pequeño productor de coca, producen desplazamientos y daños ambientales, mantienen la dinámica clásica de los procesos de colonización en Colombia sin perseguir a fondo la compleja red de la empresa ilegal de las drogas. Este modelo ha permitido la recomposición de las organizaciones delictivas, en el «la narcocriminalidad organizada colombiana diversificaba eficientemente la producción y el

Gráfico 4



Fuente: Informe para Colombia de UNDOC 2004.

CAPÍTULO III

procesamiento de drogas, mientras los gobiernos la combatían con acciones que no afectaban seriamente ni el negocio ilícito ni el poder creciente de los traficantes nacionales». ³⁰

La fumigación masiva de cultivos ilícitos, luego de casi dos décadas y 150.000 hectáreas, ha mostrado hasta ahora limitaciones serias como mecanismo de erradicación efectiva, como se observa en el Gráfico n° 4. Los efectos sobre el medio ambiente y la salud son nefastos. El narcocultivo más que problema judicial es un problema social. La política antidrogas, hoy instrumentalizada por el Plan Colombia, presenta una grave debilidad al centrar su lucha antidrogas hacia organizaciones político-militares dejando de lado las nuevas características de la globalización ilegal con cárteles cada vez más organizados. La guerrilla no representa el núcleo del problema del narcotráfico. ³¹

d. La negociación entre el Gobierno Nacional y los paramilitares de las AUC

Los grupos paramilitares, cobijados en la denominación de Autodefensas Unidas de Colombia, surgieron en un complejo proceso político y social, en algunos casos con la connivencia y la complicidad del Estado. En la historia reciente, su origen se ubica en la Ley 48 de 1968. En la década de los 80, empezaron a operar, con la anuencia de las fuerzas armadas, grupos de civiles para apoyar la lucha contrainsurgente. Ello ocurrió hasta 1989, cuando esta ley fue derogada. Durante el gobierno del presidente Samper, su Ministro de Defensa promovió la creación de las cooperativas de seguridad rural (Convivir), que hasta que fueron declaradas ilegales sirvieron como paraguas legal de las Autodefensas. ³²

A partir de la creación en 1997 de las Au-

todefensas Unidas de Colombia (AUC), como organismo federador de las diferentes facciones regionales, este grupo armado registra el mayor crecimiento de número de combatientes, presencia en casi la totalidad del territorio nacional y el impacto más fuerte y sangriento en la sociedad colombiana al punto que «hoy el país está constatando que, luego de una ofensiva que involucró los peores crímenes, una porción sustancial del territorio, de la vida diaria de millones de personas, de la política, la economía y los presupuestos locales y una cantidad desconocida de poder e influencia al nivel de instituciones centrales como el Congreso están en manos paramilitares». ³³

Luego de un proceso de diálogo de 18 meses, se instalaron formalmente, el 1 de julio de 2004, las negociaciones entre las Autodefensas Unidas de Colombia y el gobierno del presidente Uribe Vélez, las cuales estuvieron precedidas por una declaratoria de las AUC de un cese de hostilidades desde el 1 de diciembre de 2002 y del Acuerdo de Santa Fe de Ralito firmado entre las partes el 15 de julio de 2003 —el acuerdo establecía un entendimiento para llegar a una desmovilización progresiva y total de este grupo—. (Ver mapa página siguiente. Fuente: Diario El Tiempo, 26 de setiembre de 2004)

El pulso de la negociación se da entre dos perspectivas distintas. En tanto el gobierno de Uribe Vélez presenta la negociación con las AUC como parte de una política dirigida a recuperar el monopolio de la fuerza, el control de vastos sectores del territorio y, por esta vía, un fortalecimiento del Estado de Derecho planteando un proceso de desmovilización y sometimiento a la justicia, los paramilitares no cesan de insistir en una negociación que les reconozca el carácter de organización política y que les otorgue be-

CAPÍTULO III

neficios jurídicos que en Colombia se han concedido en otros procesos de negociación a actores políticos. Especialmente, esperan evadir la extradición a Estados Unidos por narcotráfico.

Pero también se puede realizar una lectura distinta. Estas negociaciones podrían significar la búsqueda de legitimidad del Estado colombiano desprestigiado internacionalmente por las supuestas relaciones de actores estatales con las AUC. Asimismo, la decisión del Estado de enfrentar decididamente por la vía militar a la insurgencia, con la PSD, hace innecesario el accionar de los paramilitares y se abre paso a su desmovilización al mismo tiempo que se concentran los esfuerzos militares en un solo enemigo: las guerrillas de las FARC. Además, es tal el poder de los paramilitares hoy en términos militares, sociales, económicos y políticos —controlan bastas regiones del país— que algunos sectores sociales promueven su reincorporación a la sociedad y la legalización de las propiedades adquiridas mediante el terror y el dinero proveniente de los recursos de la extorsión y el narcotráfico.

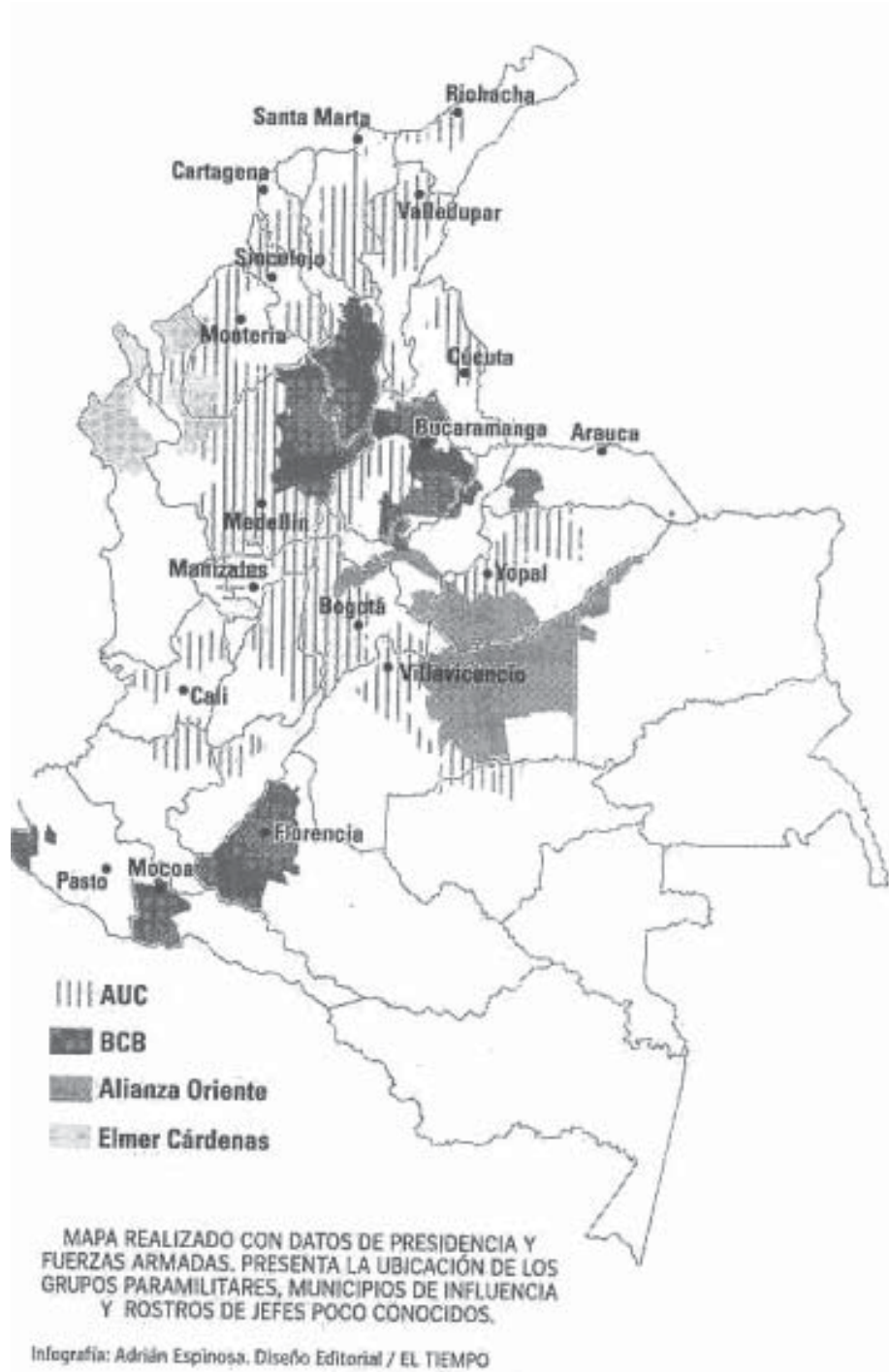
Las Autodefensas reclaman hoy en la mesa de negociación el reconocimiento del país por su labor en la contención de la insurgencia y plantean: «Los crímenes de la guerrilla y la falta de presencia del Estado durante décadas no nos dejaron, en los últimos 22 años, más alternativa a los civiles que empuñar las armas y defender nuestras vidas, nuestra libertad, nuestra honra y nuestros bienes con lo que estaba a nuestro alcance, sin formación militar y mucho menos vocación guerrera. Sin embargo, en poco tiempo descubrimos el invalorable aporte solidario de nuestro pueblo colombiano, que nos abrió los brazos para sumarse a nuestra lucha y puso sobre nuestros hombros la tremenda respon-

sabilidad de la seguridad y bienestar social para sus familias y constituir desde la nada un «Estado de facto», un Estado carente de legalidad pero no de legitimidad que sustituyera al Estado ausente. Nunca estuvo en nuestras mentes edificar este gigante, que tuvimos que ponerlo de pie y caminar por física necesidad y porque Dios, en nuestras conciencias, nos decía que ese era el camino correcto, que la patria nos exigía ese sacrificio y que, pasada la hora trágica, llegarían al fin tiempos mejores y de reconocimiento por parte de la Colombia oficial, a «la otra Colombia» que las Autodefensas ayudamos a salvar y preservar de la muerte, de la pérdida de su libertad y del azote comunista».³⁴

La negociación con los paramilitares enfrenta varios obstáculos antes de poder entrar a contar con el respaldo de la sociedad colombiana y el aval de la comunidad internacional. El primer obstáculo tiene que ver con la coherencia propia en el discurso de los paramilitares. Así, el compromiso de cese de hostilidades ha sido reiteradamente incumplido y existe evidencia de que los paramilitares han continuado asesinando, extorsionando y desplazando a la población civil y, como lo plantea Alfredo Rangel, «A todo lo anterior hay que sumar las guerras entre grupos de paramilitares, que no cesan, que han producido centenares de muertes en los últimos meses y que violan en forma permanente la tregua que el gobierno siempre ha exigido para iniciar y mantener conversaciones de paz, sin que el gobierno haya hecho hasta ahora ninguna advertencia pública a esos grupos que rompen la tregua y siguen negociando».³⁵

Por otro lado, las Autodefensas han continuado con sus actividades delincuenciales, en especial con las vinculadas al cultivo, procesamiento y comercialización de cocaína.

CAPÍTULO III



CAPÍTULO III

Este hecho ha rodeado de escepticismo a Estados Unidos frente a la negociación. Ello ha sido expresado por el embajador, quien señaló: «Tengo una duda más profunda que eso. No estoy seguro de que las Autodefensas tengan como meta algo político ni que tengan un programa político. Solo tienen un programa de narcoterrorismo y una sola agenda: destrucción».³⁶

Un obstáculo muy importante es el juzgamiento de los crímenes cometidos por los paramilitares y la reparación a las víctimas. Los jefes paramilitares han advertido de manera desafiante que no pasarán un solo día en las cárceles. El Gobierno Nacional presentó en el 2003 un proyecto de ley denominado de Alternatividad Penal, el cual tuvo que ser rápidamente retirado porque en él se consagraba la más absoluta impunidad y se violaban los convenios internacionales y las propias leyes colombianas. A la fecha, se desconoce cómo el gobierno tratará el tema del enjuiciamiento de los autores de crímenes de lesa humanidad. Finalmente, una dificultad en las negociaciones tiene que ver con las características de las Autodefensas Unidas de Colombia. Las AUC son un grupo federado, en el que los miembros del Estado Mayor son amos y dueños de un grupo que domina una parte del territorio nacional, pero cada uno tiene un origen distinto: puede ser narcotraficante, delincuente o realmente paramilitar, o una combinación de los tres en el tiempo. El narcotráfico, en particular, parece ubicarse en el centro de las negociaciones, porque en el caso de las AUC hace mucho tiempo que dejó de ser un medio para financiar la guerra para convertirse en un fin: acumular capital, comprar tierras y hombres para defenderla.³⁷

El proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las AUC comienza a ser relacionado y comparado con el proceso de

negociación entre las FARC y el gobierno del presidente Pastrana, ya que las similitudes son muy grandes, lo cual resulta paradójico dado que el presidente Uribe Vélez fue elegido precisamente como un rechazo de este modelo de negociación. En efecto, en estas negociaciones no existe una agenda de negociaciones claramente definida, con un cronograma acordado y una fecha clara para la desmovilización de los combatientes. Las AUC aprovechan el escenario de la negociación para fortalecer su imagen pública apareciendo ante la opinión como defensores de las instituciones y de la democracia, al tiempo que actúan en contra de principios humanitarios elementales. Las actividades delictivas de los paramilitares continúan, lo mismo que el copamiento de los espacios «ganados» por el Estado en su lucha contra la guerrilla,³⁸ pero los miembros de su Estado Mayor negociador tienen la protección que les brindan las condiciones jurídicas especiales de la zona de concentración.

El gobierno carece, al parecer, de una estrategia de negociación; no sabe para dónde se va y adónde se llegará y lo que se percibe es que «La magnitud del control que han adquirido los grupos paramilitares sobre extensas regiones del país se ha convertido en un fenómeno dramático, con preocupantes implicaciones para el futuro nacional. Las Autodefensas exhiben hoy una influencia que no es solo militar sino política, social y económica. Tan profunda y tan extendida, que para muchos no resulta exagerado hablar de una *progresiva militarización de Colombia*».³⁹ Hoy se reconoce lo que organizaciones de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones políticas de diverso origen ideológico vienen denunciando desde los 80 acerca de los paramilitares: «Es decir, esta organización pasó de ser una solución momentánea para la contención de la

CAPÍTULO III

guerrilla y las reformas asociadas a un proceso de paz a un problema para la legitimidad del Estado, tanto en el ámbito doméstico como internacional».⁴⁰

e. El modelo de gobierno: entre la desinstitucionalización del aparato público y la despolitización de la sociedad

El presidente Álvaro Uribe Vélez mantiene, según las encuestas de opinión, un aprobación de su gestión cercana al 78% luego de dos años de gobierno, lo cual no tiene parangón en la historia reciente de Colombia ni de los países andinos. Este elemento y otros han llevado al presidente y a la coalición de gobierno a proponer una reforma de la Constitución para permitir la reelección inmediata. ¿Pero qué hay detrás de este estilo de gestión?

Un primer aspecto explicativo relaciona el peso que el presidencialismo tiene históricamente en el régimen político colombiano con el autocreado carisma de Uribe Vélez. En efecto, «la propuesta de imagen de Uribe se concentró en mostrarlo como un incansable trabajador, como ejecutivo y hombre de palabra y de decisiones firmes, y como un ser cercano a los municipios y a la gente del país,»⁴¹ lo cual contrasta abiertamente con su antecesor en la presidencia, Andrés Pastrana Arango, quien aparecía ante la opinión pública como un personaje completamente frívolo y sin la atención suficiente a los asuntos del Estado.

Uribe Vélez, dentro de su agenda, preside los sábados los denominados consejos comunitarios de gobiernos, transmitidos en directo por la televisión. En estos, se presentan los líderes locales y las autoridades con sus necesidades y los altos funcionarios del

Estado responden y tramitan sus pedidos y quejas. Los consejos son preparados previa y cuidadosamente por los asesores de la presidencia. Se excluyen de discusiones públicas temas espinosos y polémicos, como son la Política de Seguridad Democrática o denuncias referidas a temas de derechos humanos. Los participantes son seleccionados cuidadosamente y los temas de sus intervenciones definidos con antelación. Cuando se desarrolla un consejo comunitario, los televidentes asisten a la puesta en escena de una muy cuidadosa operación de marketing e imagen detalladamente preparada, en la cual el Presidente conoce los temas y los domina, porque sus asesores le han preparado un libreto documentado. Dueño del escenario, Uribe Vélez otorga la palabra, interrumpe, aclara, regaña, aparece ante los ciudadanos como un gobernante preocupado por todos los detalles.

Estos consejos y otros actos similares de gobierno han traído como consecuencias, primero, una aparente escisión entre el Presidente y el gobierno (los medios y la gente afirman: «¡Tenemos un buen presidente y un mal gobierno!»); y, segundo, Uribe Vélez aparece preocupado por todos los detalles de la administración y se ocupa de la microgerencia, así termina por sustituir y reemplazar a funcionarios de diferentes rangos y concentra en su persona y en su entorno una gran parte de los canales por los que fluye la gestión institucional, además el tiempo y la energía que dedica a los detalles parecen repercutir sobre el manejo de los grandes asuntos del Estado. Un manejo cuidadoso de los medios y de la imagen ha investido a Uribe Vélez de un mesianismo sin precedentes que le atribuye resultados rápidos y contundentes, pero que viene produciendo una desinstitucionalización del Estado sin precedentes.

CAPÍTULO III

El Presidente promueve, con ese manejo de los asuntos públicos, disputas entre las estructuras formales y estructuras paralelas e informales creadas en círculos de amistad o simpatías por el gobierno, dando lugar a un modelo de formulación de políticas públicas al menudeo y en un marco corporativista. «Estas prácticas de gobierno refuerzan la fragmentación y la amplia diferenciación de la nación colombiana... La intención consiste en establecer contactos directos y sin mediación alguna con grupos, estamentos, etnias, vecindarios, gremios, corporaciones y localidades que negocian sus demandas puntuales con la cabeza de la nación, es decir con el presidente».⁴²

Este modelo de gestión tiene varias explicaciones. El presidente no pertenece a un partido político. De hecho, desdeña la importancia de las organizaciones partidistas y, por tanto, está obligado permanentemente a configurar y a alimentar una coalición política. Uribe Vélez parece estar continuamente en campaña, así que los colombianos tienen un presidente-candidato, primero para llegar a la primera magistratura, luego para ganar el referéndum⁴³ y ahora para justificar la reelección y ganar las elecciones de 2006.

Este modelo de gestión se fundamenta en la sacralización de las relaciones verticales de obediencia y mando, al tiempo que desarrolla un esquema de relación directa con la población, obviando, desconociendo o debilitando los canales institucionales y los mecanismos tradicionales de intermediación. El gobierno acude a un lenguaje, a escenarios histriónicos y simbólicos patrióticos conocidos en el mundo en regímenes de corte autoritario y utilizados en épocas de crisis (Argentina, Chile, la Alemania nazi, etc.). Esta utilización nos recuerda que «el patriotismo no requiere de razones o justificaciones, no

es deliberativo, no se soporta en pactos, contratos o consensos, es un sentimiento de identidad que convoca a un imaginario de unidad y cohesión. El sentimiento patriótico es la mayor de las virtudes ciudadanas... y sella el compromiso sagrado, inalterable e irrevocable entre el ciudadano y el Estado, entre el pueblo y el gobierno».⁴⁴

En la actualidad, las conductas que Uribe criticó durante su campaña electoral y que constituyeron los puntos claves de su programa de gobierno —lucha contra el clientelismo, la politiquería y la corrupción— están de regreso, dado que su preocupación y la de su coalición de gobierno es lograr la aprobación del proyecto de reelección inmediata, lo cual esperan obtener a mediados de diciembre del presente año.

PARTE II

SEGURIDAD, COOPERACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO: LA EVOLUCIÓN DE LA DIPLOMACIA POR LA PAZ A LA DIPLOMACIA POR LA GUERRA

La internacionalización del conflicto colombiano es un fenómeno que toma fuerza a medida que este se intensifica y se degrada. Las preocupaciones de la comunidad internacional se concentran en la atención a la dramática crisis humanitaria, cuya expresión máxima la representa el desplazamiento interno de por lo menos dos millones de personas en la última década, las violaciones de los derechos humanos y de las normas del derecho internacional humanitario.

Hasta 1998, las guerrillas colombianas buscaban un respaldo en la comunidad internacional, en tanto que el Estado colombiano se mantenía apegado a la doctrina de

CAPÍTULO III

la autodeterminación y no injerencia en asuntos internos para reclamar su derecho a enfrentar el conflicto en el ámbito de sus competencias. Con el inicio del proceso de diálogo entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 7 de enero de 1999, se puso en marcha una estrategia denominada diplomacia por la paz, que buscaba obtener el respaldo de la comunidad internacional para estas negociaciones. Simultáneamente, desde el año 2000, el gobierno, con el concurso financiero de Estados Unidos, estableció el Plan Colombia, el cual fue denunciado desde un principio por las FARC como una prueba de la intervención de Estados Unidos en el conflicto interno, pese a que este no contemplaba un accionar directo contra la insurgencia.

El Plan Colombia ocasionó también temores por lo que podía significar en términos de desequilibrios en la balanza del poder regional y por la posibilidad de que se convirtiera en plataforma para la intervención externa en la región. Fue parte de una coyuntura particularmente difícil y llena de tensiones, dado que el presidente Chávez llegaba al poder en Venezuela y comenzaba a impulsar su Revolución Bolivariana; en el Perú, el presidente Fujimori se había visto obligado a dejar el poder; en Bolivia, los indígenas ponían en jaque al régimen rechazando la política antinarcóticos y el modelo socioeconómico vigente; y, en Ecuador, en un lapso corto, dos presidentes fueron obligados a renunciar por una coalición popular que luego llevaría al poder al coronel Gutiérrez.

Este panorama cambió radicalmente con los atentados del 11 de setiembre de 2001 y con la elección a la presidencia de la República de Álvaro Uribe Vélez, quien puso en marcha una diplomacia en busca de apoyo

a la guerra interna. En esta parte se analiza la incidencia de estos hechos en el plano de las relaciones internacionales de Colombia; se parte del esbozo del efecto de la nueva doctrina de seguridad adoptada por el presidente Bush y de su declaratoria de lucha contra el terrorismo; y, asimismo, se analiza la evolución del Plan Colombia, como estrategia de lucha antinarcóticos, al Plan Patriota, como estrategia contrainsurgente y esquema prioritario de cooperación de Estados Unidos con Colombia. Finalmente, se hace un análisis de las relaciones de la Unión Europea con Latinoamérica y con Colombia.

a. La doctrina de la guerra preventiva: hacia un mundo unipolar

Con el fin de la Guerra Fría, el concepto de seguridad se transformó. Se dio paso a una visión de la seguridad humana relacionada ahora más que nunca con la sociedad y con el ciudadano, con su seguridad cotidiana, con las garantías para su participación y con la posibilidad de que pudiera ejercer el conjunto de sus derechos. Esta doctrina de seguridad se fundamentaba en el fortalecimiento del poder civil, en la promoción del pluralismo político y de la libertad económica, y buscaba la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible al tiempo que se propugnaba la conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural.

La agenda de la seguridad humana incluía, obviamente, temas como la erradicación de la violencia, la lucha contra la corrupción, la impunidad y el terrorismo; y el narcotráfico y las actividades relacionadas con este aparecían como el desafío más grave para la comunidad internacional.

Con los atentados del 11 de setiembre de 2001, la seguridad adquirió otro significado.

CAPÍTULO III

El temor ocasionado por los atentados, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo, favoreció la opinión según la cual los instrumentos normales para enfrentar las amenazas a la seguridad no funcionan efectivamente para enfrentar el terrorismo. Las libertades individuales y la legitimidad de las instituciones democráticas fueron debilitadas y se generalizó en el mundo una tendencia hacia salidas de excepción. La seguridad del Estado volvió a adquirir mayor preponderancia en detrimento de la seguridad humana y de las garantías y libertades reconocidas a los ciudadanos, con el agravante de que los individuos consentían este cambio.

Después de los atentados contra las Torres Gemelas, Estados Unidos estableció una nueva doctrina de seguridad y defensa nacional, definida como Doctrina de la Guerra Preventiva. Con esta se abandonan definitivamente los enfoques de «contención» y «disuasión» predominantes durante la Guerra Fría y se declara una guerra frontal al terrorismo. Esta doctrina fue estrenada en marzo de 2003 con la guerra contra Irak, en la cual Estados Unidos abandonó el orden internacional surgido al final de la Segunda Guerra Mundial y dio un golpe definitivo al frágil sistema de seguridad de las Naciones Unidas.

El nuevo paradigma que Washington trata de imponer se caracteriza por el creciente unilateralismo, la subversión profunda de las normas internacionales y la militarización sistemática de las discrepancias. Como trasfondo, cabe preguntarse con toda legitimidad si este paradigma no corresponde a una verdadera estrategia de captación de los recursos energéticos mundiales, tal como lo ilustra la voluntad de conquistar a cualquier precio el petróleo iraquí. Si bien el principio de no injerencia y de evitación de la fuerza sus-

tentan todavía el orden internacional, Estados Unidos parece no sentirse obligado a respetarlos cuando esos principios amenazan sus intereses.

En términos de la teoría de las relaciones internacionales, la doctrina de la guerra preventiva y la guerra contra Irak significan la consolidación de una perspectiva unilateral, con una visión de un mundo unipolar frente al multilateralismo y la multipolaridad. Esta concepción de la seguridad impactó de forma determinante las políticas de orden público de Estados y colocó la seguridad interna por encima de otras prioridades, como la democracia, los derechos humanos y el bienestar económico y social; dio, asimismo, la legitimidad suficiente para proceder a limitar las libertades individuales, como quedó contemplado en la ley denominada *Patriot Act*.

En el escenario latinoamericano, Colombia fue uno de los pocos países que respaldó a Estados Unidos y, si bien no formó parte del contingente militar constituido bajo la denominada Coalición, manifestó su irrestricto apoyo a la intervención militar en Irak. La agenda interna se puso en relación directa con la agenda estadounidense y se dio paso al Plan Patriota como evolución del Plan Colombia y como mecanismo de intervención más fuerte.

b. Del Plan Colombia al Plan Patriota: la cooperación de Estados Unidos con Colombia y su intervención en el conflicto

El gobierno de Colombia se ha apoyado constantemente en Estados Unidos como aliado principal en la aplicación de su Política de Seguridad Democrática argumentando que las amenazas para la seguridad colombiana son también amenazas para la se-

CAPÍTULO III

guridad global, todo esto —como se ha tratado de demostrar hasta ahora— a consecuencia de una definición global del terrorismo a partir del 11 de setiembre.

En los últimos años, Colombia se convirtió en el tercer receptor de ayuda de Estados Unidos en el mundo, después de Israel y Egipto, y en el primero en Sudamérica, lo cual generó mucha desconfianza entre sus vecinos, en especial de Venezuela y Brasil. Para el primero, por el histórico diferendo fronterizo y el temor a un desequilibrio estratégico en la balanza de armas; además que, desde la llegada del presidente Chávez, existen ciertas coincidencias entre su discurso Bolivariano y el de las FARC. Para el segundo, por los riesgos de expansión del conflicto. El cuadro siguiente muestra la dimensión de la cooperación de Estados Unidos con Colombia desde 1998 y hasta el 2005.

El Plan Colombia fue diseñado y puesto en funcionamiento en pleno proceso de diálogo con las FARC. En tanto el gobierno desarrollaba una Diplomacia por la Paz, preparaba, bajo la denominación de proceso de modernización de las fuerzas armadas y con una supuesta concentración en el combate al narcotráfico —precisamente en las regiones de mayor influencia de las FARC—, una operación de gran envergadura: el Plan Pa-

triotista. Entraba así de manera plena en la diplomacia por la guerra, la cual fue precedida por la declaración como organizaciones terroristas de las FARC, el ELN y las AUC primero por Estados Unidos y luego por la Unión Europea. También a finales de 2003, el Congreso de los Estados Unidos de América autorizó la utilización de los dineros de Plan Colombia, que en primera instancia fueron donados para la lucha antidrogas, en la lucha contra la insurgencia armada, definida ahora como lucha antiterrorista.

El Plan Patriota

En octubre de 2003, con gran despliegue mediático se dio comienzo a la nueva modalidad táctica de guerra de las fuerzas armadas de Colombia, que tuvo como escenario la extensa zona selvática colombiana que forma la Cuenca Amazónica. El Plan Patriota es definido como la campaña militar más grande y ambiciosa que ha iniciado el Estado colombiano contra las FARC desde la operación Marquetalia⁴⁵ realizada hace 40 años. Su objetivo es la derrota estratégica de la guerrilla de las FARC en su área de presencia e influencia histórica. El objetivo del plan es crear condiciones favorables para una nueva etapa de negociación entre el Estado colombiano y esta guerrilla, esta vez sobre la base de su derrota estratégica.

Apoyo del gobierno de Estados Unidos a Colombia

Años 1998 – 2005 (US\$ millones)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ayuda militar	112,44	308,81	765,32	224,68	371,74	605,15	551,39	574,21
Ayuda social	0,52	8,75	212	5,65	12,3	149,2	150	150
Total	112,96	317,56	977,32	230,33	384,04	754,35	701,39	724,21

CAPÍTULO III

Esta operación definida como parte y continuidad del Plan Colombia significa una acción combinada del aparato coercitivo del Estado colombiano (Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Policía, Departamento Administrativo de Seguridad-DAS) con el apoyo y supervisión del gobierno de los Estados Unidos de América. Esta operación involucra entre 14.000 y 17.000 efectivos de las fuerzas armadas en un área geográfica de aproximadamente 241.812 kilómetros cuadrados, con una población de 1'709.976 habitantes en una región caracterizada por ser selvática y de bosque húmedo tropical.

Esta operación es la evidencia clara de cómo el Plan Colombia resultó ser realmente un plan contrainsurgente más que un simple plan antinarcóticos. «En síntesis, la asistencia militar de los Estados Unidos representa hoy una clara estrategia contrainsurgente, con el nombre del Plan Patriota, nombre adoptado no tanto por el concepto de soberanía,

sino como una extensión del «Patriot ACT» que abre interrogantes sobre la creciente intervención militar de los Estados Unidos en el conflicto colombiano, ya no solamente con recursos económicos, sino también con el concurso de tropas y asesores directamente en terreno».⁴⁶

Asimismo representa un esfuerzo desde el Estado colombiano por copar y controlar el territorio en esta extensa zona del país. Para ello, el Ejército empieza a construir bases militares de talla mediana y se ha fortalecido la capacidad aérea tanto de combate como de transporte logístico y de tropas. El control fluvial, determinante en la región ante la ausencia absoluta de vías carrozables, comienza a ser una prioridad y en algunos ríos empieza a presentarse un patrullaje permanente de la Armada Nacional con lanchas pirañas. Además, se ha creado una unidad operativa responsable de todo el plan, denominada Fuerza Tarea Conjunta del Sur, formada por tres brigadas móviles.



Fuente: Diario El Tiempo, 18 de setiembre de 2004.

CAPÍTULO III

Es muy importante considerar que el mensaje de parte del Estado es claro. El Plan Patriota cambia el *modus operandi* del aparato coercitivo del Estado en esta región del país. No se trata de una operación militar temporal y puramente coyuntural en la cual las tropas entran, operan y salen, sino que se intentará copar, controlar y permanecer en el territorio. La gran interrogante está en saber si para reconquistar un territorio como este basta con la acción de las fuerzas armadas o si se requiere todo un programa de desarrollo socio-económico que por ahora no aparece.

El plan es también un escenario de confrontación ideológica, simbólica y comunicativa. El gobierno de Uribe y las fuerzas armadas presentan esta operación como una suerte de «batalla final», enmarcada en un triunfalismo militar que pone en duda el mito alimentado frecuentemente por las FARC de su absoluta invulnerabilidad. Este juego es facilitado por la ausencia de control político de los órganos legislativos y los órganos de control del Estado, por la imposibilidad — por razones doctrinales— de asumir costos y una cobertura mediática que informe a la opinión pública acerca del tipo de operaciones y de sus resultados, ello en cumplimiento de su función social.

El gobierno ha querido ocultar las cifras de bajas del Ejército. Durante los primeros seis meses del año, solo en el Caguán hubo 57 soldados heridos y 10 muertos. En todo el país, la cifra es de 226 soldados muertos y 568 heridos. La estrategia de la guerrilla parece ser la espera del desgaste del Ejército a través de la contención militar de la arremetida de las fuerzas militares o como lo plantea Alfredo Rangel: «Por otro lado, es una norma de la guerra de guerrillas ceder espacio a cambio de tiempo, y puede que la guerrilla

se esté replegando hacia otras zonas selváticas vecinas. La guerrilla nunca defenderá un solo territorio a toda costa, sólo dejará allí pequeños reductos y campos minados. La apuesta de la guerrilla es que el adversario se agota y en algún momento se retire desmoralizado. Entre tanto, la guerrilla intentará distraer la atención de la opinión pública y dispersar el esfuerzo del Estado realizando ataques y sabotajes en sitios distantes de las zonas de operaciones en el sur del país.⁴⁷

Para CODHES, «alrededor de esta estrategia, diseñada para un 'triumfo del Estado sobre el narcoterrorismo' gira el pulso actual del conflicto armado y la reconfiguración del mismo, en el entendido de que la mayoría de los grupos paramilitares, agrupados en las AUC, se encuentra en proceso de negociación, de un aparente cese el fuego y en la discusión de una eventual reincorporación a la vida civil, al tiempo que la intensidad de las actividades militares de la guerrilla de las FARC ha descendido, para unos como consecuencia del impacto positivo de la PSD y su inminente derrota estratégica y para otros por su repliegue estratégico que forma parte de sus mecanismos de resistencia».⁴⁸ Así, el Plan Patriota puede significar una ampliación de la crisis humanitaria que enfrenta el país y que el gobierno no reconoce. Ya se evidencia un incremento en el desplazamiento forzado y en el confinamiento de población en la región de operaciones.

Los pobladores de la región temen que el Plan Patriotas solamente sea una operación militar, sin ningún apoyo al desarrollo social, «tal como sucedió con las otras dos incursiones del Ejército, en 1989 con la operación Rastrillo y en 1996 con la Conquista. En estas ocasiones la promesa fue que detrás del esfuerzo militar vendría un Estado fuerte y generoso. También que vendrían las empre-

CAPÍTULO III

sas y los créditos, pero nada de eso fue así. Sólo llegó el glifosato». ⁴⁹

c. La Unión Europea: cooperación para la paz o estrategia social del Plan Colombia

La cooperación de la Comunidad Europea en el continente americano ha sido muy importante, en especial en los procesos de paz de los años ochenta, cuando Alemania y Francia lideraron un proceso que intentó la resolución de los conflictos que, para ese entonces, se vivían en Centroamérica⁵⁰ en un período de pleno retorno de la Guerra Fría.⁵¹ A pesar de los intentos del gobierno republicano de Reagan por contrarrestar esta iniciativa de paz, nació en 1984 el Grupo de San José, que reunió por primera vez a los gobiernos de la Comunidad Europea, el Grupo de Contadora⁵² y a los de Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Este grupo se fijó y alcanzó la meta de lograr la solución negociada de los mencionados conflictos.

Con la inclusión de España y Portugal en la Unión Europea (1986) se marcó un nuevo empuje para la consolidación de esta dinámica de fortalecimiento de las relaciones a través de las cumbres iberoamericanas iniciadas en 1991. Este hecho significó la definición más clara de dos socios dentro del bloque integracionista de la Unión Europea (UE) para promover los intereses de América Latina.

Así, con el transcurrir del tiempo, el énfasis inicial en la relación UE-América Latina por conseguir la paz en Centro América fue incorporando nuevos aspectos o comenzó a cambiar la manera de abordar algunos temas comerciales, de ayuda para el desarrollo y de cooperación económica. Esta dinámica estaba alimentada por dos tendencias: primero, el proceso de integración europeo y

su afán por conseguir un estatus de equilibrio con respecto a Estados Unidos y Japón, tanto en el orden político como económico; segundo, las transformaciones ocurridas en el subcontinente durante los años ochenta que mostraban una propensión hacia la estabilización y el crecimiento económico y que auguraban el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho. En este marco, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina parecían apuntar a un cambio cualitativo en el que surgían, por primera vez, actores regionales más caracterizados, sobre todo desde la parte americana (Grupo de Río, Mercosur, Comunidad Iberoamericana de Naciones, Comunidad Andina de Naciones, Sistema de Integración Centro Americano, etc.), y se posibilitaba la ampliación de la agenda a nuevos compromisos.

Para América Latina, el fortalecimiento y ampliación de las relaciones con la Unión Europea suponían un cambio en la tradicional dependencia de su política exterior con respecto a los intereses de Estados Unidos. Esto en razón, fundamentalmente, de la hegemonía política, poder militar y del lugar preponderante de Estados Unidos como mercado para los productos latinoamericanos. La disolución de la Guerra Fría parecía favorecer este cambio y ofrecer mayores posibilidades de intercambio e integración para América Latina.

Sin embargo, las limitaciones y las contradicciones en la relación UE-América Latina no tardaron en manifestarse, tanto en el plano comercial y económico como en el político y geoestratégico, debido a las discrepancias en las expectativas mutuas y a la promoción de un nuevo conjunto de intereses estadounidenses en el continente.

Con todo, los temas políticos han marca-

CAPÍTULO III

do el interés de la Unión Europea por América Latina. La celebración de alianzas o acuerdos, los temas de cooperación económica y ayuda para el desarrollo han primado sobre los aspectos estrictamente comerciales. En una visión que entiende la necesidad de superar la pobreza y los desequilibrios sociales para afianzar la democracia, la posición de la Unión Europea es más compresiva y solidaria con las dificultades latinoamericanas. En este sentido, la Unión Europea ha intentado constituir un contrapeso a las disposiciones estadounidenses en el continente, más interesadas en asuntos de seguridad militar.

Sin embargo, los propósitos sociales de la Política Europea de Cooperación (PEC) para América Latina encuentran un obstáculo significativo en la Política Agrícola Común (PAC); especialmente en aspectos relacionados con las medidas que limitan la liberalización del comercio agrícola. La PAC ha sido uno de los fundamentos de la integración comunitaria europea y, en opinión de algunos expertos, limita seriamente las posibilidades de una mayor integración comercial entre la Unión Europea y América Latina.

La percepción europea de que América Latina superaba la «década perdida» convirtiéndose en una zona económicamente emergente y que entraba de lleno en la senda de la democracia con la finalización de los regímenes militares en el Cono Sur y el afianzamiento de la paz en Centroamérica⁵³, coincidió con el impulso a la aceleración del proceso de integración económica y política de los quince estados en el Tratado de Maastricht.

En este contexto, Europa consolidó su aparición como nuevo actor internacional a través de la constitución de un bloque económico y político. Por un camino similar aunque menos exitoso, América Latina intentó

consolidar algunos acuerdos de integración regional (Grupo de Río, Mercosur, CAN) que hacen más fácil el entendimiento birregional. Finalizada la Guerra Fría y en un panorama mundial que parecía dar mayor importancia a las relaciones económicas y culturales, se celebró un conjunto de acuerdos de un nuevo tipo entre Europa y América Latina.

Es así como en 1990 el Grupo de Río y la Comisión Europea institucionalizaron en Roma una serie de contactos anuales (reuniones ministeriales) para abordar proyectos de cooperación técnica, financiera, comercial, económica y política. Algo similar ocurrió el mismo año con la firma de un acuerdo de ayuda económica entre la Comisión Europea y la CAN (con excepción de Venezuela), que prevé un tratamiento preferencial arancelario para las exportaciones andinas,⁵⁴ especialmente de productos manufacturados y semi-manufacturados, con el objetivo de apoyar a estos países en su lucha contra el narcotráfico.⁵⁵

Todo lo anterior sirve para afirmar que, entre la Unión Europea y América Latina, la firma de estos acuerdos de «tercera generación» marcan el inicio de una nueva fase de las relaciones birregionales caracterizada por una visión más integral y coherente de los propósitos históricos y culturales comunes. Pero es todavía más importante señalar que estos acuerdos se inscriben dentro de una estrategia más ambiciosa de la Unión Europea consistente en intentar definir una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), paso supuestamente posterior a lo avanzado en materia de integración desde el Tratado de Maastricht (1992), y convertirse en una «fuerza política internacional».

En este marco, parece fundamental para la Unión Europea fortalecer sus nexos con

CAPÍTULO III

América Latina y promover una «orientación general occidental» claramente distinta de la promovida por EE.UU. en el hemisferio. Este esfuerzo requiere el reconocimiento latinoamericano de los beneficios mutuos que se derivarían de estas relaciones en términos de estabilidad económica y comercial, derechos humanos, democracia, paz y seguridad. Sin embargo, también son evidentes las limitaciones de la alianza UE-América Latina, sobre todo en lo relacionado con los asuntos comerciales y económicos.

Luego surgen otros ejes en la relación bi-regional. La ayuda para el desarrollo y la cooperación económica toman impulso como parte de la visión estratégica de política exterior y seguridad impulsada por la Unión Europea. El enfoque adoptado plantea que el crecimiento económico de Latinoamérica tendrá bases más firmes si se trabaja en una dinámica de desarrollo sostenible, con políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, ampliación de la cobertura en salud, la preservación del medio ambiente y formación de capital social. Los avances en estos temas proporcionarían una base para la estabilidad democrática de estos países dado que crearían un sentimiento de prosperidad y de equidad, que eliminarían la justificación de los grupos opositores para acudir a la lucha armada o para adoptar políticas extremas. En conclusión, esta sería, para la Unión Europea, una forma efectiva de construcción de democracia y seguridad hemisférica y mundial a largo plazo.

A grandes rasgos, Centroamérica y el área andina (Nicaragua, Honduras, Bolivia) han sido las zonas a las cuales la Unión Europea ha destinado prioritariamente ayuda para el desarrollo; mientras que para los grandes países de América Latina (México, Brasil, Argentina, Chile) ha preferido encausar progra-

mas de cooperación económica e inversión extranjera directa (IED). El caso colombiano es la excepción por el tema del conflicto. Todo esto junto con una nueva orientación de su política social y económica consistente en promover los derechos humanos y consolidar la democracia.

A grandes rasgos, tanto la Unión Europea como EE.UU. están empeñados en promover la democracia liberal y el libre mercado en todos los rincones del mundo. Estos objetivos se encuentran consignados en los tratados de Maastricht y de Nice y en el Proyecto de Constitución Europea, y han sido de permanente alusión durante los encuentros continentales de promoción del ALCA. Al mismo tiempo, la formación de la OMC en 1995 marca el mayor acuerdo multilateral⁵⁶ que confirma la pretendida unión de estos propósitos.

En esta dirección, los países latinoamericanos deben competir cada vez más por acceder a fuentes de crédito, atraer la inversión extranjera y asegurar la cooperación económica siguiendo las reglas de las instituciones internacionales y los organismos multilaterales de crédito. Como ha sido señalado con frecuencia, aquí hay un espacio muy restringido y exigente para los países del Sur dada la configuración asimétrica de la competencia con las economías desarrolladas.

Siguiendo la lógica de la constitución de bloques económicos, América Latina ha intentado constituir actores supranacionales que mejoren sus condiciones de inserción y negociación en el ámbito internacional. Esta, por demás, ha sido una condición implícita de negociación, al menos en lo que se refiere a la Unión Europea. Sin embargo, «La Comunidad Andina (CAN) no tiene el potencial económico y político para cumplir con una labor de equilibrio en los asuntos globales, a

CAPÍTULO III

diferencia, por ejemplo, de Brasil y por ende del Mercosur. En este sentido, la atención eventual de Europa hacia la subregión es de menor intensidad que la otorgada al grupo de países del sur del continente americano»,⁵⁷ razón por la cual para la CAN la Unión Europea pareciera restringir sus relaciones a la cooperación para el desarrollo y los temas comerciales.

En el caso de Estados Unidos, luego de intentar una negociación multilateral rápida y bajo su conducción con el ALCA, se ha preferido las negociaciones bilaterales, como son los casos del Tratado de Libre Comercio para el área centroamericana y del Tratado de Libre Comercio que negocia con Colombia, Perú y Ecuador.

La seguridad es otro tema compartido. Existe un interés común entre la Unión Europea y EE.UU. para evitar conflictos que pongan en peligro la estabilidad regional o internacional.⁵⁸ Sin embargo, este concepto ha sufrido una transformación en el contexto de la Postguerra Fría y, especialmente, luego de los acontecimientos del 11 de setiembre. Ahora la noción de seguridad rebasa el ámbito militar, como se vio más arriba, toca a profundidad el tema de la guerra contra el terrorismo y se extiende a asuntos más complejos, entre ellos el control a la migración, la persecución, la lucha contra el narcotráfico, la vigilancia al «lavado» de activos etc., temas estrechamente vinculados en primera instancia con la libre movilidad de capitales y personas.

Sin duda, de todos ellos, el narcotráfico —como se mostró para el caso de Colombia anteriormente ha sido la principal preocupación en América Latina, dado su poder desestabilizador (financiación de grupos armados) y sus eventuales efectos sobre la soberanía de las naciones, así como las re-

percusiones que pueda tener en materia de extensión de la corrupción política y administrativa.

No obstante, sobre estos mismos temas (democracia liberal, libre mercado, seguridad, etc.) existen puntos de controversia entre EE.UU. y la Unión Europea, que están relacionados, ante todo, con la percepción particular que se tiene de los orígenes, naturaleza y medios de solución a ciertos problemas. Para ilustrar esta situación es pertinente tomar como referencia dos temas: el narcotráfico y el Plan Colombia. En la comprensión de ellos, se plasman claramente las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea, así como las posibilidades de éxito o las limitaciones de las acciones conjuntas con los países latinoamericanos (especialmente Colombia) para superar la violencia y reducir el narcotráfico.

La declaración del Presidente francés a nombre de la Unión Europea, el 25 octubre de 2000 en Bogotá, como parte de la convocatoria a la preparación de la Mesa de Donantes así lo demostró. Planteado de manera diplomática pero clara, el Plan Colombia y en general la política de lucha contra las drogas seguida por Estados Unidos en el país no corresponde a la visión europea.

En primer lugar, porque los estadounidenses hacen del cultivo de coca y del tráfico de drogas la causa del conflicto colombiano y, por tanto, hacen de la lucha antinarcóticos el eje de su política hacia el país. Los europeos tienen una visión más compleja y, con el principio de corresponsabilidad internacional, buscan soluciones compartidas que afecten también los determinantes de la demanda en los países consumidores.

La Unión Europea es partidaria de la promoción de un proceso de negociación con los

CAPÍTULO III

grupos guerrilleros como la única manera de alcanzar una paz durable en un proceso que debe incluir los grupos insurgentes y tener en cuenta las iniciativas de la sociedad civil. La paz, en esta perspectiva, debe tener como fundamentos la corrección de las desigualdades sociales que contribuyen a generar la violencia y el avance en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la justicia.

En respuesta al Plan Colombia, la Unión Europea definió un programa especial dirigido a contribuir y a sostener los esfuerzos de paz en Colombia. En esta perspectiva, se comprometió a aportar apoyo logístico o financiero a los proyectos negociados entre las partes en conflicto y sobre esta base advirtió que serviría de catalizadora para que la ONU y sus organizaciones especializadas (Banco Mundial, BID y Banco Europeo de Desarrollo), y también el sector privado, secundaran el esfuerzo financiero del gobierno colombiano.

En este contexto, la contribución de Europa fue muy significativa entre 1998 y el 2002. Los embajadores de la Unión Europea participaron en numerosas conversaciones entre el gobierno y la guerrilla sirviendo de acompañantes y testigos privilegiados; contribuyeron a que las FARC aceptaran la presencia internacional en el fallido proceso de diálogo y constituyeron el eje del grupo de «países amigos» que buscó una salida al proceso del ELN.

La Unión Europea plantea como uno de los ejes de acción del Programa de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia el establecimiento, en algunas zonas críticas del país, de verdaderos «laboratorios de paz». Este concepto surge de la observación del amplio movimiento de participación ciudadana en favor de la paz que en algunas regiones ha llegado a transformarse en laboratorios

sociales donde se exploran, con los instrumentos propios del Estado de derecho, los caminos que la sociedad colombiana y las comunidades locales tienen que recorrer para desactivar el conflicto y propiciar el desarrollo sostenible.

Con la expresión «laboratorios de paz» se designa, de manera sintética, el conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, a nivel local y regional, buscan realizar, en medio del conflicto, transformaciones en el orden económico, social, cultural y político para construir colectivamente las condiciones de una paz duradera basada en la vida con dignidad para todos los habitantes.

El papel que la Unión Europea asigna a la cooperación es el de ser un instrumento de apoyo a dinámicas que ya existen dentro de la sociedad civil colombiana, con la función específica de permitir la profundización y la estructuración de experiencias ya emprendidas y favorecer de esta manera la superación del conflicto.

En marzo de 2002, se puso en marcha el primer laboratorio de paz en la región del Magdalena Medio, con un presupuesto de 34,8 millones de euros. A finales de 2003, se aprobó el desarrollo de un segundo laboratorio de paz, con un presupuesto de 20 millones de euros, esta vez para tres regiones: Macizo Colombiano (departamentos de Cauca y Nariño), Oriente del departamento de Antioquia y en el departamento de Norte de Santander.

En estos laboratorios se desarrolla una estrategia integral de fortalecimiento institucional y desarrollo social dirigida a promover condiciones para consolidar la construcción y consolidación de la paz. Iniciativas y/

CAPÍTULO III

o proyectos sociales y productivos son desarrollados con base en una metodología participativa y de concertación entre actores públicos y de la sociedad civil con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población, la protección del medio ambiente, la generación espacios de convivencia y resolución pacífica de conflictos y la promoción y defensa de los derechos humanos.

Los laboratorios de paz son una estrategia novedosa que coincide con el proceso de desconcentración de los servicios de la Comisión Europea, lo que le da a la oficina regional de Bogotá una mayor capacidad de decisión y de atender en tiempo real las demandas de este modelo complejo de cooperación para el desarrollo en medio del conflicto. Si bien la estrategia resulta novedosa, el esquema administrativo y operativo de manejos de estos proyectos se mantiene en los marcos clásicos de la cooperación europea, lo que limita las posibilidades de desarrollo de este modelo.

En síntesis, la posición de la Unión Europea es, en principio, un contrapeso a la política de Estados Unidos en asuntos de lucha contra las drogas y seguridad hemisférica. No obstante, condiciona su cooperación con Colombia y los países andinos a la capacidad que tengan estos de resolver autónomamente sus conflictos internos. Y es precisamente esta autonomía la que no logran alcanzar algunos de estos gobiernos, tanto en el ámbito del consenso y la gobernabilidad interna como en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. El caso colombiano ilustra la situación de un gobierno que no ha conseguido reunir el consenso entre las élites dominantes para alcanzar la paz interna y que no posee una política autónoma y eficaz de lucha contra el narcotráfico.

Para concluir, resulta importante, luego de la descripción de este panorama, plantearse algunas interrogantes sobre la relación entre las prioridades de la política de la Unión Europea y su política de cooperación en varias direcciones.

La primera, de orden general, tiene que ver con los intereses económicos y políticos de la Unión Europea y su comportamiento en organismos multilaterales como la ONU, el Banco Mundial o la Organización Internacional del Comercio. La cooperación, como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo, puede resultar positiva, pero será insuficiente en la medida en que se mantengan políticas que impidan a los países en vías de desarrollo el acceso a condiciones de igualdad para su desarrollo.

La segunda interrogante, de orden regional, estaría relacionada con la coherencia entre la política de la Unión Europea y la cooperación a través de sus programas. En el caso colombiano, resulta paradójico que en tanto la Unión Europea aprueba y podría decirse apoya la política de seguridad democrática del actual gobierno, por otro lado constata con preocupación los altos niveles de impunidad, las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, la vinculación de actores estatales con acciones de fuerzas ilegales, etc. y, en consecuencia, incrementa su presencia a través de programas como ECCO o la Iniciativa Europea para los Derechos Humanos. La pregunta que aparece es si una acción política decidida de la Unión Europea y sus estados miembros frente al gobierno colombiano en función de mantener y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos no resultaría más efectiva que uno o varios programas para defender los derechos humanos o atender a la población en situación de desplazamiento forzado.

CAPÍTULO III

Finalmente, en un orden más elemental, está el cuestionamiento acerca de con qué criterios se establecen las prioridades de la política de cooperación y cómo corresponden ellos a la realidad política, social y económica de los países latinoamericanos. Un avance significativo sería ampliar los escenarios de diálogo entre la sociedad civil y las instancias políticas de la Unión Europea e incorporar las recomendaciones surgidas de encuentros como el Segundo Foro Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El régimen político colombiano consagrado en la Constitución de 1991 está en un riesgoso proceso de transición desde un modelo democrático, pluralista y participativo hacia uno de carácter corporativo y autoritario que regresa de alguna manera al modelo de 1886, cuya esencia era la república unitaria y centralista.

Este modelo promovido por el gobierno de Uribe Vélez afecta a la institucionalidad de la estructura del Estado estableciendo mecanismos administrativos paralelos, desconociendo las instancias establecidas de mediación y acudiendo a un discurso patriótico que divide a la sociedad colombiana de manera maniquea entre los buenos, aquellos ciudadanos que comparten el espíritu del presidente y lo acogen dócilmente, y los malos, quienes se oponen y son acusados por este simple hecho de apoyar a los terroristas.

En el largo plazo, no son totalmente claras las perspectivas de éxito de una estrategia prioritariamente militar hacia la solución del conflicto armado, como la planteada a través de la Política de Seguridad Democrá-

tica. La compleja y fuerte interrelación entre los distintos actores armados ilegales y el negocio de las drogas les confiere a aquellos una solidez económica enorme y una gran capacidad de resistir por largo tiempo. Por el contrario, no es fácil para el gobierno mantener durante un período prolongado las actuales proporciones de una operación militar. De alguna manera, solamente el aporte del Plan Colombia (financiado por el gobierno de Estados Unidos) ha permitido, hasta ahora, su montaje y mantenimiento.

Es en este escenario que debe analizarse el proceso de negociación con las AUC y el desarrollo del Plan Patriota. Mientras se discute cómo incorporar a la sociedad a quienes están acusados de algunos de los peores crímenes de la historia reciente del país, en un probable marco de impunidad, se adelanta en el sur una vasta campaña militar contra las FARC con resultados todavía imprevisibles en términos de la solución del conflicto. Sin embargo, lo cierto es que se está agravando la crisis humanitaria y, si bien las estadísticas oficiales muestran una reducción de la cifras de desplazamiento, otras formas dan testimonio de las consecuencias de la intensificación y degradación de los enfrentamientos.

El incremento del número de familias y la expansión geográfica de los cultivos ilícitos a pesar de la reducción del área cultivada al lado del deterioro de los indicadores sociales no son solamente evidencia de la crisis social que enfrenta Colombia, sino el fracaso del modelo económico implementado desde comienzos de los 90 del siglo pasado.

Hoy el papel de la comunidad y de la cooperación internacional resulta fundamental para ayudar a Colombia a salir de la encrucijada. Puede mantenerse, como lo ha venido

CAPÍTULO III

haciendo Estados Unidos, especialmente desde 1998 y con todo vigor desde el 2002, el apoyo a la resolución de la confrontación militar a través de la ayuda para la modernización y operación de las fuerzas armadas, enmarcada en la lucha antidrogas y contrainsurgente; y apuntar así a la cruzada de la diplomacia por la guerra que identifica al presidente Uribe Vélez con la lucha contra el terrorismo librada por el gobierno de Bush. No obstante, la cooperación está obligada por los valores éticos universales que encarna, aun a riesgo de contrariar al actual gobierno colombiano y de obligarlo a mantener la asistencia para atender la creciente crisis humanitaria e incrementar los esfuerzos por apoyar la solución política del conflicto, especialmente a través del fortalecimiento de las diferentes expresiones organizadas de la sociedad civil.

La promoción de la superación negociada del conflicto, para que tenga éxito, requiere que la comunidad internacional contribuya a la definición de un proceso serio, con objetivos claros y que tenga como finalidad la conclusión de las hostilidades y la reincorporación de los combatientes a la vida civil. Esto significa apoyar la construcción de una agenda de negociaciones con una amplia participación.

La naturaleza del conflicto colombiano obliga a realizar un esfuerzo por apoyar y fortalecer los procesos locales y regionales de carácter social dirigidos a promover la participación, la concertación y el fortalecimiento institucional en medio del conflicto con el propósito de generar transformaciones políticas, culturales, sociales y económicas, capaces de impulsar la convivencia y el desarrollo sostenible.

Se plantea apoyar las iniciativas impulsadas desde instancias y organizaciones de la

sociedad civil, cuyos propósitos son articular, concertar y concretar esfuerzos entre sectores públicos, privados y comunitarios para la construcción de proyectos colectivos regionales, y a partir de la promoción de una cultura de paz, la generación de procesos sostenibles de desarrollo y la promoción de dinámicas democráticas pluralistas y participativas.

La situación de derechos humanos debe continuar llamando la atención y una tarea prioritaria será mantener sobre el gobierno colombiano la presión para que acate e implemente las 27 recomendaciones establecidas en el informe 2003 del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Igualmente, resulta importante realizar un seguimiento a la Declaración de Londres y sus recomendaciones, en especial supervisar la voluntad del gobierno de dialogar y concertar con las ONG de derechos humanos y con la sociedad civil en general.

Frente a la situación humanitaria, resulta interesante realizar un seguimiento al Plan de Acción Humanitario II (PAH) concertado entre el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, el Gobierno Nacional y sectores de la sociedad civil. Este plan está centrado en un enfoque de derechos y pone énfasis en la prevención, protección y transición económica y social de las poblaciones afectadas por la crisis humanitaria generada por el conflicto armado y específicamente por el fenómeno del desplazamiento. Las acciones están dirigidas a poblaciones en riesgo de desplazamiento, poblaciones sitiadas, encajonadas, aisladas, poblaciones desplazadas y comunidades receptoras. Las acciones que se impulsen buscarán contrarrestar las condiciones que generan riesgo de afectación

CAPÍTULO III

de los derechos y, en particular, riesgo de desplazamiento, y a mitigar aquellas que generan vulnerabilidad.

La cooperación de la Unión Europea debe ser muy cautelosa y evitar constituirse en el componente social de la Política de Seguridad Democrática, en especial en relación con la ejecución de los laboratorios de paz; pues, en el desarrollo de estos, el gobierno de Uribe Vélez, para cumplir con el compromiso de aportar sus recursos como contrapartida, ha formulado una operación de crédito con el Banco Mundial por 30 millones de dólares para un programa de paz y desarrollo que no corresponde completamente con la estrategia formulada por la Unión Europea para apoyar el proceso de paz en Colombia.⁵⁹

Finalmente, sería muy importante establecer una suerte de evaluación y de reflexión sobre la situación colombiana desde entidades internacionales de la sociedad civil, como un aporte al diálogo y a la construcción de una agenda hacia la superación del conflicto colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

- *¿Cuánto vale la guerra?* Boletín especial, n° 45, Bogotá: CODHES, octubre de 2003.
- *The Patriot Plan*. Boletín informativo n° 50, Bogotá: CODHES, agosto de 2004.
- *Bien-Estar: Macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura 2003*. Bogotá: Instituto de investigaciones para el Desarrollo y Contraloría General de la República, 2004.
- *Evaluación de las relaciones comerciales Colombia-Unión Europea 2004* [en línea]. Bogotá: Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/separata_de_comercio_202004.pdf
- *Esbozo del informe de seguridad humana*. [en línea]. Commission on Human Security. www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline-spanish.pdf
- *Foro: ¿Se está ganando la guerra?* En: Libreta de apuntes, PNUD, julio de 2004.
- *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social y FESCOL, 2004.
- *¿Adónde va el diálogo con los paras?* Documentos n° 13. Bogotá: INDEPAZ, 2003.
- *Así va el diálogo con los paras*. Documentos n° 18. Bogotá: INDEPAZ, 2004.
- *Seis años del Plan Colombia-EE.UU. 1998-2004*. Documentos n° 22. Bogotá: INDEPAZ, 2004.
- *Fortalecer los intereses de Europa en los Andes*. Boletín informativo sobre América Latina. [en línea]. Quito/Bruselas: Internacional Crisis Group, 2004. www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=2808&l=4
- *Colombia: La política de seguridad de Álvaro Uribe Vélez*. [en línea]. Quito/Bruselas: Internacional Crisis Group, junio de 2004. www.icg.org/home/index.cfm?id=2367&l=4
- Jorge, José Eduardo. *Las consecuencias*

CAPÍTULO III

- cias del conflicto. La guerra en Irak y la crisis del orden internacional.* [en línea]. www.cambiocultural.com.ar/investigacion/irak.htm
- Mouffe, Chantal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.* Buenos Aires: Editorial Paidós, 1999.
 - Montenegro, Santiago. *Principales resultados. Plan Nacional de Desarrollo, hacia un Estado comunitario.* Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: mayo, 2004.
 - *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca en 2003.* Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2004.
 - *Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez.* Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.
 - *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez.* Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.
 - *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 «Hacia un Estado comunitario».* Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 2002.
 - *Política de Defensa y Seguridad Demo-*
- crática.* Bogotá: Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
- Ramírez, Socorro. (2004) *Colombia y sus vecinos.* En: Revista Nueva Sociedad. n° 192.
 - Tickner, Arlene y Rodrigo Pardo. (2002) *En busca de aliados para la seguridad democrática: la política exterior del primer año de la administración Uribe.* En: Revista Colombia Internacional de la Universidad de los Andes n° 56.
 - Tokatlian, Juan Gabriel. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia.* Bogotá: Editorial Norma, 2000.
 - Vargas Meza, Ricardo. (2004) *Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia.* En: Revista Nueva Sociedad, n° 192.
 - Velásquez Rivera, Édgar de Jesús. *Historia de la doctrina de seguridad nacional.* [en línea]. www.convergencia.uaemex.mx/reev27/27pdf/edgar.pdf
 - Diario El Tiempo, varios números.
 - Semanario El Espectador, varios números.
 - Revista cambio, varios números.
 - Revista Semana, varios números.

CAPÍTULO III

NOTAS

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 «Hacia un Estado comunitario». Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 2002.

² Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 «Hacia un Estado comunitario». Bogotá: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 2002. p. 31.

³ Intervención de Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República de Colombia, en el foro ¿Se está ganando la guerra?, Bogotá, 28 de julio de 2004.

⁴ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Op. Cit. Página 31.

⁵ Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe Vélez, candidato a la presidencia de Colombia, 2002-2006, Puntos 38 y 39.[en línea] http://www.dnp.gov.co/03_PROD/CONPES/Manifiesto_Democrático.htm#5

⁶ Manifiesto Democrático de Álvaro Uribe Vélez, candidato a la presidencia de Colombia, 2002-2006. Op. Cit. Punto 33.

⁷ Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002, por medio del cual se decreta el Estado de Comoción Interior.

⁸ Las denuncias más frecuentes por las arbitrariedades cometidas como parte de las detenciones masivas indican que estas se realizan sin orden judicial previa y sin que medie la flagrancia. En ocasiones, las órdenes de captura se redactan simultánea o posteriormente a la detención, las capturas se realizan en base a señalamientos de encapuchados, testimonios de reinsertados o de la red de informantes. El caso más reciente y escandaloso es el del sociólogo Alejandro Correa de Andreis, asesinado el 17 de setiembre, luego de haber estado detenido durante un mes por supuestos vínculos con la guerrilla.

⁹ Decreto 2002 expedido el 10 de setiembre de 2002, mediante el cual se dictan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.

¹⁰ Acto Legislativo n° 2 del 18 de diciembre de 2002. Los puntos más controvertidos de este estatuto eran el empadronamiento de la población, la detención de ciudadanos por la vía administrativa (sin previa orden judicial), el otorgamiento de funciones de policía judicial a las fuerzas armadas y la violación del derecho a la

impunidad (interceptación de comunicaciones, violación de correspondencia).

¹¹ En el Gráfico 1, Afeaur significa Agrupación de Fuerzas Especiales de Asalto Urbanas.

¹² Para mayor ilustración, pueden consultarse los boletines periódicos de CODHES en www.codhes.org.co.

¹³ El Congreso de los EE.UU. aprobó para el 2005 un paquete de ayuda de 580 millones de dólares. Diario El Tiempo, 25 de setiembre de 2004. p.2.

¹⁴ Recomendaciones para Colombia 2003, contenidas en el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia, Bogotá, marzo de 2003.

¹⁵ Uribe de Hincapié, María Teresa. El republicanismo patriótico. p. 15. En:Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

¹⁶ El Índice de Gini es una medida de distribución del ingreso que representa el grado máximo de igualdad cuando es 0 y, cuando es 1, el de desigualdad máxima.

¹⁷Garay, Luis Jorge. Políticas públicas y garantías de los DESC. En: Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004. p. 35.

¹⁸ Ibid. p.37

¹⁹ Ibid. p. 38

²⁰ Estas reformas corresponden a la Ley 789 de 2002 y a la Ley 797 de 2003.

²¹ Sarmiento Palacio, Eduardo. El Espectador, mayo de 2004.

²² Las reformas fiscales corresponden a la Ley 788 de 2003 y a la Ley 863 de 2003.

²³ Ossa Escobar, Carlos. Estructura tributaria y sistema de privilegios. En:Reelección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

CAPÍTULO III

²⁴ Tokatlian, Juan Gabriel. Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia. Bogotá: Editorial Norma, 2000.p. 94.

²⁵ La militarización de la lucha antinarcóticos, recientemente, corresponde a la entrada del Plan Colombia y tiene como fecha clave 1999, cuando el gobierno del presidente Pastrana acepta la creación de un Batallón Antinarcóticos en el interior de las fuerzas armadas bajo la supervisión de Estados Unidos.

²⁶ La extradición fue prohibida por la Constitución de 1991, pero el presidente Samper, presionado por el escándalo de la financiación de su campaña procedente del narcotráfico, la restituyó como una manera de demostrar su pleno compromiso con la lucha antinarcóticos.

²⁷ Vargas Meza, Ricardo (2004) Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. Revista Nueva Sociedad n° 192.

²⁸ Colombia: Monitoreo de cultivos de coca en el 2003. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, junio de 2004.

²⁹ Intervención del representante de las comunidades indígenas del Putumayo en el foro ¿Se está ganando la guerra?, Bogotá, julio de 2004.

³⁰ Tokatlian, Juan Gabriel. Op. Cit. p. 112

³¹ El Plan Colombia y el Plan Patriota serán tratados en la segunda parte del documento.

³² El departamento del país donde se promovió el mayor número de Convivir fue Antioquia, donde para la época el gobernador era el ahora presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez.

³³ Sierra, Álvaro. Diario El Tiempo, 25 de setiembre de 2004, p. 11.

³⁴ Discurso del jefe del Estado Mayor de las AUC, comandante Salvatore Mancuso, en el acto de instalación oficial del proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las Autodefensa Unidas de Colombia.

³⁵ Rangel, Alfredo, Diario El Tiempo, 7 de noviembre de 2003.

³⁶ Entrevista con el señor William Wood, embajador de Estados Unidos de América en Colombia. Revista Cambio, 8 de junio de 2004.

³⁷ Es el caso del recién asesinado jefe del bloque Centauros de las Autodefensas, Miguel Arroyave, quien le habría comprado a otro jefe presumiblemente asesinado, Carlos Castaño Gil, la franquicia para operar en el departamento del Meta.

³⁸ Recientemente, la ex canciller de la República María Emma Mejía denunció cómo, en Medellín y en Cundinamarca, los paramilitares coparon el territorio luego de que el Ejército desalojara a las FARC y mantienen una campaña de extorsión y terror contra la población. Diario El Tiempo, 20 de setiembre de 2004.

³⁹Editorial del diario El Tiempo. 26 de setiembre de 2004, p. 22.

⁴⁰ Romero, Mauricio. Gobierno y sociedad: el pulso apenas comienza p.212. En: Reección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

⁴² Uribe de Hincapié. Op. Cit. p. 20.

⁴¹ Barón Porras, Luis Fernando. *No hay «embrujo» que dure cuatro años.* p.65. En: Reección: El embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

⁴³ El referéndum, aprobado por la Ley 796 de 2003, se realizó el 25 de octubre, resultó ser una derrota para el gobierno porque sólo una de las 15 preguntas alcanzó el umbral necesario para ser aprobada.

⁴⁴ Uribe de Hincapié. Op. Cit. p. 20.

⁴⁵ La operación Marquetalia fue lanzada por el Ejército colombiano en 1964. En esta, las guerrillas campesinas de origen liberal y con incipiente influencia del Partido Comunista lograron romper el cerco y huir con sus familias y enseres. Este acontecimiento se constituyó en el mito fundacional de las FARC.

⁴⁶ The Patriot Plan. Boletín informativo N° 50. Bogotá: CODHES, agosto, 2004.

⁴⁷ Rangel, Alfredo. La fricción y el Plan Patriota. Diario El Tiempo, junio 4 de 2004.

⁴⁸ The Patriot Plan. Boletín informativo N° 50, Bogotá: CODHES, agosto de 2004.

⁴⁹Ruiz, Martha. El río de la guerra. Revista Semana. <http://semana.terra.com.co/opencms/opencms/semana/articulo.html?id=80376>

CAPÍTULO III

⁵⁰ En Nicaragua, el Salvador y Guatemala.

⁵¹ La iniciativa tenía origen, por una parte, en el deseo de los grandes partidos social-demócratas y demócratacristianos alemanes de promover una política de no alineamiento y de paz y, de otra parte, en el intento del gobierno francés de François Mitterrand por instaurar nuevas bases para las relaciones Norte-Sur. Tanto Alemania como Francia eran quizá los estados europeos más interesados en obtener una distensión con los países del Este.

⁵² México, Panamá, Venezuela y Colombia.

⁵³ La paz es pactada en Nicaragua en 1990, en El Salvador en 1992 y en Guatemala en 1996.

⁵⁴ En el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

⁵⁵ De otra parte, Mercosur y la Unión Europea firmaron en 1992 y 1995 acuerdos de cooperación económica y comercial tendientes a crear una asociación

interregional económica y política que tendría como objetivos la liberación del comercio, la implementación de mecanismos de consulta política, la promoción de inversiones y la profundización de la cooperación técnica.

⁵⁶ Como se sabe, la OMC reúne a 130 países miembros.

⁵⁷ Cardona, Diego. (2004) Las relaciones de la Unión Europea-Comunidad Andina: Tareas inmediatas. Revista Nueva Sociedad n° 190.p. 119.

⁵⁸ En esta dirección se movió la iniciativa de San José durante los años ochenta. Existe especialmente una política de hacer de América Latina un interlocutor confiable para el control de la producción y exportación de armas nucleares y de destrucción masiva. Este tema concierne especialmente a Brasil y a Argentina, que tienen importantes industrias de armas.

⁵⁹ Documento Conpes n° 3278. <http://www.dnp.gov.co/archivosWeb/conpes/3278.pdf>