



**TESIS DOCTORAL  
2013**

**LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS  
ESTADOS MIEMBROS EN LA ESTRATEGIA DE PAZ  
PARA COLOMBIA (1998-2006)**

**JULIANA RIVERA VELANDIA  
Lda. en Ciencias Económicas**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIOLOGÍA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A  
DISTANCIA**

**DIRECTOR: JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO  
CO-DIRECTOR: GUSTAVO PALOMARES LERMA**



**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIOLOGÍA**

**LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS  
ESTADOS MIEMBROS EN LA ESTRATEGIA DE PAZ  
PARA COLOMBIA (1998-2006)**

**JULIANA RIVERA VELANDIA  
Lda. en Ciencias Económicas**

**DIRECTOR: JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO  
CO-DIRECTOR: GUSTAVO PALOMARES LERMA**



*Si Jehová no edificare la casa, En vano trabajan los que la edifican;  
Si Jehová no guardare la ciudad, En vano vela la guardia.  
Salmo 127:1*



## AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no habría sido posible sin la colaboración de muchas personas, que tanto dentro como fuera del ámbito académico, me brindaron algo más que su apoyo, asesoría o servicio; en cada momento, llegaron a darme una parte de sí mismas.

Agradezco de manera especial al profesor José Ángel Sotillo, director de esta Tesis, por su paciencia, compromiso y sinceridad en sus observaciones; al profesor Gustavo Palomares, Co-director, por su visión crítica y respaldo constante; y a los profesores del Departamento de Derecho Internacional Público, de esta casa de estudios, por su ayuda inestimable en los inicios de esta tarea. Asimismo, debo mencionar la atención y amabilidad del personal de la Hemeroteca de Derecho, donde tuve a mi disposición, todos los medios necesarios para realizar la mayor parte de mi trabajo.

De igual manera, quiero agradecer a mi familia, amigos y hermanos en la fe, por su ánimo y generosidad, sin los cuales habría sido imposible superar ciertos momentos difíciles.

Juliana Rivera.





## INDICE

Índice de gráficos, tablas y cuadros	p. xiii
Siglas y abreviaturas	p. xv
<b>Introducción</b>	p. 1
Objetivos	p. 11
Metodología	p. 14
Hipótesis	p. 24
Fuentes y estructura del trabajo	p. 26

<b>SECCIÓN I. FUNDAMENTOS TEÓRICOS</b>
--

### Capítulo Primero.

#### **LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA ESTRATEGIA DE PAZ DE COLOMBIA (1998-2006): CONTEXTO TEÓRICO** p. 35

A.	La sociedad internacional: objeto y estudio de las Relaciones Internacionales	p. 37
1.1	La sociedad internacional en su naciente carácter estatal	p. 39
1.1.1	El paradigma tradicional	p. 39
1.2	Evolución de la sociedad internacional: la aparición de nuevos actores	p. 41
1.2.1	La aproximación desde la sociología histórica	p. 42
1.2.2	Teorías de la integración	p. 43
1.3	Impacto de la actividad no estatal en la sociedad internacional	p. 44
1.3.1	El paradigma transnacional	p. 45
1.3.2	Críticas hacia el nuevo paradigma: la pervivencia del poder estatal	p. 48
B.	La aportación de actores externos a la paz en Colombia: un estudio desde el pluralismo teórico	p. 52
1.1	Los conflictos armados internos y su dimensión exterior: el caso de Colombia	p. 52
1.2	La sociedad internacional frente a la solución de los conflictos armados: entre la cooperación y la pervivencia de intereses	p. 56

1.3	La respuesta de poderes estatales al llamamiento de paz de Colombia	p. 58
1.3.1	Condiciones subyacentes en la acción exterior de los actores estatales	p. 61
1.4	El contexto de la posguerra fría y el estallido de nuevas inestabilidades: la particularidad colombiana	p. 66
1.5	El apoyo estadounidense y la pervivencia de sus intereses	p. 70
1.5.1	El realismo político de la acción estadounidense en Colombia	p. 71
1.6	La estrategia alternativa de la Unión Europea	p. 72
1.6.1	Los principios del transnacionalismo en la acción europea	p. 75
1.6.2	El peso de la relación trasatlántica en la postura europea frente a Colombia: el giro hacia el realismo político	p. 76
C.	Conclusión	p. 79

<p><b>SECCIÓN II.      LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SOCIEDAD INTERNACIONAL: Una referencia al caso colombiano</b></p>
--

**Capítulo Segundo.**

**LOS CONFLICTOS INTERNOS: UNA PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL      p. 83**

2.1	El estado de la cuestión	p. 84
2.2	Los nuevos conflictos armados: una aproximación general	p. 87
2.3	Los conflictos armados en el mundo (1996-2009)	p. 92
2.4	Los conflictos armados internos y sus conexiones externas	p. 95
2.5	La sociedad internacional ante la solución del problema	p. 98
2.5.1	La Prevención de Conflictos	p. 102
2.5.2	La Gestión de Conflictos	p. 103
2.5.3	La Resolución de Conflictos	p. 105
2.6	Los intereses inherentes de la colaboración internacional	p. 108
2.7	El conflicto colombiano y la respuesta internacional frente al mismo	p. 110
2.8	Conclusión	p. 111

### **Capítulo Tercero.**

#### **EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO: ORIGEN Y TRANSFORMACIÓN p. 115**

- 3.1 El escenario del conflicto armado p. 116
  - 3.1.1 Antecedentes p. 118
  - 3.1.2 Aparición de los actores y naturaleza política del conflicto p. 120
  - 3.1.3 La marginalidad como dinámica inicial de la confrontación p. 123
- 3.2 La irrupción del narcotráfico: comienza el fin de la marginalidad p. 125
  - 3.2.1 El giro del conflicto armado p. 129
- 3.3 La internacionalización del conflicto p. 134
- 3.4 Conclusión p. 135

### **Capítulo Cuarto.**

#### **LA SOLICITUD DE AYUDA DEL GOBIERNO COLOMBIANO Y EL RESPALDO DE ESTADOS UNIDOS p.137**

- 4.1 El objetivo de la paz en la política exterior de Colombia p. 138
- 4.2 La respuesta estadounidense: del respaldo inicial al endurecimiento de su postura p. 140
- 4.3 La “narcotización” de la paz p. 142
- 4.4 El Plan Colombia “made in USA” y el giro de prioridades p. 143
- 4.5 La aportación estadounidense al Plan Colombia p. 144
- 4.6 La repercusión inmediata de la contribución estadounidense p. 147
- 4.7 La lucha antiterrorista como catalizador de la salida militar del conflicto y la reafirmación de la presencia estadounidense p. 148
  - 4.7.1 La “permeabilización” de la lucha antiterrorista en el contexto colombiano p. 148
  - 4.7.2 La “terrorización” de la agenda bilateral p. 151
- 4.8 Connotaciones de la ayuda ofrecida por Estados Unidos y su balance p. 152

4.8.1	El impacto de la actuación estadounidense en el contexto colombiano	p. 152
4.8.2	El reforzamiento de las prioridades estadounidenses en el contexto regional	p. 155
4.9	Las lecciones aprendidas	p. 156
4.10	Conclusión	p. 158

<p><b>SECCIÓN III. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS A LA PAZ DE COLOMBIA</b></p>
--

**Capítulo Quinto.**

**LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE LA UNIÓN EUROPEA** **p. 163**

5.1	La Unión Europea: un actor global ante la seguridad internacional	p. 164
5.2	La acción de la Unión Europea frente a los conflictos armados: motivaciones y antecedentes	p. 170
5.3	Gestación de la respuesta europea frente a los conflictos armados: su inserción como objetivo de política exterior y la definición de los parámetros de actuación	p. 173
5.4	Las dimensiones de la estrategia de la UE: la prevención de conflictos y la gestión de crisis	p. 176
5.5	Las dificultades en la ejecución de la estrategia frente a los conflictos	p. 182
5.6	La Política de Prevención y Gestión de Conflictos: acción estabilizadora y proyección exterior de la UE	p. 185
5.6.1	La capacidad de los instrumentos europeos	p. 186
5.6.2	Voluntad política de actuación	p. 191
5.7	Conclusiones	p. 194

## **Capítulo Sexto.**

### **DIÁLOGO POLÍTICO COLOMBIA-UE (1998-2006): DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO A LA BÚSQUEDA DE LA PAZ**

6.1	Antecedentes	p. 199
6.2	Nacimiento de la agenda bilateral: la petición colombiana	p. 200
6.2.1	La propuesta sobre el Plan Colombia y el rechazo europeo	p. 201
6.2.2	El pronunciamiento de la Eurocámara	p. 202
6.2.3	La postura de los Estados miembros	p. 204
6.2.4	La respuesta alternativa de la UE a la solicitud colombiana	p. 207
6.3	Dialogo Político: bases y desarrollo	p. 208
6.3.1	La acción de la cooperación internacional y la apertura al consenso social	p. 209
6.4	La inclusión de la lucha antiterrorista en el Dialogo Político	p. 212
6.4.1	La UE frente a la lucha antiterrorista de Colombia: un apoyo condicionado	p. 215
6.4.2	La puesta en marcha de los parámetros europeos	p. 218
6.4.3	El cambio de la postura europea en detrimento de los instrumentos civiles	p. 220
6.5	Conclusión	p. 224

## **Capítulo Séptimo.**

### **LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE LA UNIÓN EUROPEA APLICADA AL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO (1998-2006)**

**p. 227**

#### **Apartado 1.**

### **LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE COLOMBIA**

**p. 228**

7.1	Las negociaciones con las guerrillas: de la euforia a la frustración	p. 229
7.1.1	La propuesta negociadora del Gobierno Pastrana y la postura europea	p. 230
7.1.2	La mediación internacional en los diálogos con las guerrillas	p. 232
7.1.3	Las dificultades del terreno y el impacto de la actuación europea	p. 235
7.1.4	El final de las negociaciones y el endurecimiento del discurso europeo frente a las guerrillas	p. 238
7.1.5	La búsqueda de un acuerdo humanitario con las FARC	p. 240
7.2	El giro del contexto interno hacia la solución de fuerza: el impacto de la lucha antiterrorista	p. 241

7.2.1	La propuesta de negociación del Gobierno Uribe y la postura europea	p. 242
7.2.2	El apoyo de la UE al proceso de desmovilización paramilitar	p. 243
7.3	Conclusión	p. 246

## **Apartado 2.**

### **LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LOS LABORATORIOS DE PAZ**

**p. 248**

7.4	La Cooperación para el Desarrollo: Instrumento Central de la UE	p. 249
7.5	Contexto local donde se desarrollan los Laboratorios de Paz	p. 251
7.5.1	El conflicto colombiano y su perspectiva regional	p. 252
7.5.2	El dinamismo local del conflicto colombiano	p. 253
7.5.3	La estrategia de los grupos armados	p. 254
7.5.4	La permeabilidad de las regiones	p. 258
7.6	La acción de paz desde las localidades y sus comunidades	p. 261
7.6.1	La propuesta de paz de los procesos locales	p. 263
7.6.2	Implicaciones de esta propuesta de paz	p. 266
7.7	Los Programas de Desarrollo y Paz (PDP): antecedentes de los Laboratorios de Paz	p. 267
7.7.1	Principales características de los PDP	p. 269
7.8	El respaldo de la UE: una respuesta estratégica	p. 270
7.8.1	La asistencia de la UE en el ámbito local	p. 271
7.8.2	El énfasis civil de la acción europea	p. 272
7.9	La llegada de los Laboratorios de Paz	p. 273
7.9.1	El escenario de los Laboratorios de Paz: características y ubicación	p. 275
7.9.2	Objetivos de los Laboratorios de Paz en las regiones	p. 278
7.9.3	La puesta en marcha de los Laboratorios de Paz	p. 278
7.9.4	Impacto preliminar de los Laboratorios de Paz en los PDP	p. 280
7.10	Conclusión	p. 282

### **Apartado 3.**

#### **EL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO (PRIMERA FASE) p. 284**

- 7.11 La estrategia del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (LPMM) p. 284
- 7.12 La incorporación del Laboratorio de Paz al Programa de Desarrollo y Paz (PDPMM) p. 287
- 7.13 La adaptación del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (LPMM) p. 291
- 7.14 La intervención del Laboratorio de Paz: el diseño propuesto p. 293
  - 7.14.1 Espacios de interlocución social p. 295
  - 7.14.2 Plan de Desarrollo y Paz p. 296
- 7.15 Desarrollo de la intervención del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (primera fase) p. 297
  - 7.15.1 Una intervención escalonada p. 297
  - 7.15.2 Los componentes económicos p. 302
- 7.16 Resultados iniciales de la propuesta de paz del LPMM p. 306
  - 7.16.1 Los elementos económicos como catalizadores p. 307
  - 7.16.2 Impacto de las Actividades Productivas sobre la permeabilidad de la región al conflicto armado p. 310
  - 7.16.3 El trabajo de las organizaciones sociales en las actividades del Laboratorio de Paz p. 312
- 7.17 La contribución del Laboratorio de Paz en otros ámbitos p. 315
  - 7.17.1 Los acuerdo de paz p. 315
  - 7.17.2 El impacto del Laboratorio de Paz en otras causas subyacentes del conflicto colombiano p. 317
- 7.18 Conclusión p. 319

### **Apartado 4.**

#### **EL BALANCE DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE LA UE EN EL CASO COLOMBIANO p. 323**

- 7.19 La propuesta de paz durante la vigencia de las negociaciones p. 323
- 7.20 El reenfoque de la política europea sin negociaciones vigentes p. 325
- 7.21 Implicaciones de la estrategia europea p. 328

**Capítulo Octavo.**

**LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA ACCIÓN EUROPEA EN COLOMBIA** **p. 329**

- 8.1 La acción de la Unión Europea en Colombia: una zona periférica p. 330
  - 8.1.1 Primer Escenario: la respuesta de la UE frente al Plan Colombia (1998-2000) p. 332
  - 8.1.2 Segundo escenario: el contexto antiterrorista (2001-2003) p. 333
  - 8.1.3 Tercer escenario: el giro de la UE frente a la lucha antiterrorista y su relación trasatlántica (2005-2006) p. 337
- 8.2 Conclusión p. 340

**CONCLUSIONES** **p. 343**

**BIBLIOGRAFÍA** **p. 373**

**Anexo:** Los conflictos armados en el mundo (1996-2009). **p. 399**



## GRÁFICOS \* CUADROS \* TABLAS \* MAPAS

GRÁFICA 1.	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS (1996-2009)	p. 93
GRÁFICA 2.	EVOLUCIÓN DE LOS ACTOS VIOLENTOS CONTRA LAS BASES DE APOYO DE LOS GRUPOS ARMADOS (1997-2002) EN COLOMBIA	p. 127
GRÁFICA 3	EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y DE LOS CULTIVOS DE COCA (1990-2001) EN COLOMBIA	p. 128
GRÁFICO 4.	DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL US AID PACKAGE APROBADOS PARA COLOMBIA (millones de dólares)	p. 146
GRÁFICO 5.	PROYECTOS EJECUTADOS POR LÍNEAS ESTRATEGICAS. FASE 1 LPMM	p. 289
GRÁFICO 6.	SECTORES RECEPTORES DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DEL LPMM	p. 303
CUADRO 1.	DISCURSO POLÍTICO DE LOS GRUPOS ARMADOS COLOMBIANOS Y TAMAÑO	p. 132
CUADRO 2.	DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DEL PLAN COLOMBIA PREVISTOS POR EL GOBIERNO NACIONAL	p. 144
CUADRO 3.	US AID PACKAGE APROBADO PARA EL PLAN COLOMBIA	p. 145
CUADRO 4.	INSTRUMENTOS DE LA UE EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	p. 177
CUADRO 5.	ÁMBITOS DE ACCIÓN EUROPEA EN LA GESTIÓN CIVIL DE CRISIS	p. 181
CUADRO 6.	MISIONES CIVILES REALIZADAS POR LA UE (2003-2006)	p. 188
CUADRO 7.	MISIONES MILITARES REALIZADAS POR LA UE (2003-2006)	p. 190

CUADRO 8.	PRESUPUESTO DE COOPERACIÓN DE LA CE PARA COLOMBIA	p. 250
CUADRO 9.	CONFLICTOS SOCIALES EN LAS REGIONES DE LOS LABORATORIOS DE PAZ	p. 260
CUADRO 10.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS REGIONES ESCENARIO DE LOS LP	p. 275
CUADRO 11.	COMPONENTES DEL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO	p. 286
CUADRO 12.	ESCENARIO DE LOS ESPACIOS HUMANITARIOS	p. 294
CUADRO 13.	ORGANIZACIONES EJECUTORAS DEL LPMM	p. 312
CUADRO 14.	ALIANZAS DEL LABORATORIO CON AGENTES EXTERNOS	p. 313
TABLA 1.	REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS (1996-2009): ACTIVOS Y RESUELTOS	p. 92
TABLA 2.	APORTACIONES DEL GRUPO DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA (2000-2001)	p. 208
TABLA 3.	PRESUPUESTO GLOBAL DE LOS LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA A 2004	p. 279
MAPA 1.	UBICACIÓN DE LOS LABORATORIOS DE PAZ I y II	p. 277
MAPA 2.	EL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO	p. 296

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación y Desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASOPATÍA	Asociación de Municipios del Alto Patía
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CC.EE	Comunidades Europeas
CE	Comisión Europea
CDPMM	Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CIP	Centro de Investigaciones para la Paz
COLAT	Comité del Consejo de Ministros de la Unión Europea para América Latina
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DD.HH	Derechos Humanos
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
EE.UU	Estados Unidos
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
G-24	Grupo de los 24
ICG	International Crisis Group

IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
LP	Laboratorios de Paz
LPMM	Laboratorio de Paz del Magdalena Medio
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MAPP/OEA	Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
M-19	Movimiento 19 de abril
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado de Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana
PDP	Programas de Desarrollo y Paz
PDPMM	Programas de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PDPNOR	El Programa de Desarrollo y Paz de la Región Nororiental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEPAZ	Programa Desarrollo para la Paz
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
UE	Unión Europa

## INTRODUCCIÓN

La historia moderna de Colombia ha estado marcada por la existencia de un enfrentamiento armado, en el que además del Estado, concurren distintos grupos sub-estatales: las guerrillas que, por una parte, luchan contra éste por alcanzar el centro del poder político; y por otra, agrupaciones hasta hace poco denominadas autodefensas, que encarnaron la reacción contra-insurgente, así como la protección a ciertos sectores, ante la incapacidad estatal para brindar seguridad.<sup>1</sup> Dicha disputa se ha desarrollado por más de cuarenta años, tiempo en el que sus actores, motivaciones y características han cambiado gradualmente. Una de las etapas más significativas de esta realidad se produjo a principios del siglo XXI, cuando el país se situó en el foco de la atención mundial, por causa de la agudización del conflicto interno, las crecientes vinculaciones del mismo con la agenda global y la desesperada petición del país a la sociedad internacional para encontrar su solución.<sup>2</sup> Asimismo, como respuesta a dichas circunstancias, la inestabilidad del país fue incluida por primera vez, en las prioridades de los actores más influyentes del sistema diplomático occidental, quienes participaron en distintas propuestas para alcanzar la paz.

Ante la magnitud de las dimensiones alcanzadas por el contexto colombiano, el conflicto armado y su solución se han convertido en objetos de estudio abordados desde una perspectiva diferente, al tradicional enfoque doméstico con el que la historia, la sociología, la economía o la política habían abordado hasta ahora dichas cuestiones.<sup>3</sup> Una de las fuentes más importantes de este

---

<sup>1</sup> Durante el segundo mandato del presidente Uribe (2006-2010), estos grupos de autodefensa participaron en un amplio proceso de desmovilización. Sin embargo, la desactivación definitiva de este fenómeno es cuestionada, en tanto que varios de sus miembros han vuelto a las armas con la denominación de “águilas negras” o bandas criminales conocidas como “Bacrim”.

<sup>2</sup> RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2004.

<sup>3</sup> En ese sentido, caben señalar algunas obras de referencia, como *Historia*: SÁNCHEZ, Gonzalo “La violencia y sus efectos en el sistema político colombiano” Once ensayos sobre la Violencia.

esfuerzo innovador se localiza en la disciplina de las Relaciones Internacionales, gracias a una correspondencia entre el problema de Colombia y las características de su ámbito de estudio.<sup>4</sup> En efecto, las circunstancias por las que atravesaba el país revelaban importantes cambios de la sociedad internacional, como la disolución entre el mundo interno y externo, el desbordamiento de los problemas domésticos de los Estados y la necesidad de contar con la cooperación de otros actores para su resolución. Asimismo, demostraba que la realización de la paz en el mundo ya no se circunscribía a la finalización de las guerras inter-estatales, sino que ahora comprendía la solución de un amplio conjunto de amenazas globales, entre las que se encuentran los enfrentamientos internos.

---

Bogotá: CEREC, Centro Gaitán, 1985. SÁNCHEZ, Gonzalo y MEERTENS, Donny *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: El Ancora editores, 1983. PECAUT, Daniel y GONZÁLEZ, Liliana "Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia" *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, enero-marzo 1997, pp. 891-930. Política: VARIOS AUTORES *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Vitral, Grupo Editorial Norma, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, 2006. LEAL BUITRAGO, Francisco y ZAMOSOC, León (Eds) *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI. 1990. BEJARANO, Jesús A. *Una agenda para la paz*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo. 1995. Economía: RUBIO, Mauricio "Los Costos de la Violencia en Colombia", *Documento CEDE* 97-07, Bogotá, 1997. BEJARANO, Jesús A., ECHANDÍA, Camilo *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Santafé de Bogotá, Universidad Externado y FONADE, 1997. Sociología: ROJAS, Catalina *In the Midst of War: Women's Contribution to Peace in Colombia*, Women Waging Peace and Hunt Alternatives Fund. 2004. GONZÁLEZ, Fernán "Iglesia católica y conflicto en Colombia: de la lucha contra la modernidad a los diálogos de paz". En *Controversia* (CINEP) No. 184, 2005. Citados por NASI, Carlo y RETTBERG, Angelika "Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente" *Revista Colombia Internacional* N° 62 diciembre 2005, pp. 64-85. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/471/view.php> Acceso mayo 2012.

<sup>4</sup> Dicho objeto de estudio está en continua evolución y tiene como núcleo central el problema de la paz, entre los distintos actores de la escena internacional. La concepción de lo primero y la identificación de los segundos partieron de la ausencia de guerra entre los Estados, con una clara separación entre el mundo interno y externo de los mismos. No obstante, con la transición de esta sociedad interestatal hacia una sociedad global, el conjunto de actores se extendió a los agentes no estatales, se diluyeron las fronteras y el problema de la paz adquirió una dimensión más amplia, relacionada ahora con la resolución de problemáticas que afectan directamente el bienestar de la humanidad, donde quiera que éstas se produzcan, como es el caso de los conflictos internos. El examen de dicha evolución es realizado por DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las relaciones internacionales* Editorial Tecnos, Madrid, 1994. 3º Ed.

Desde esta perspectiva, el prolijo acervo analítico de las Relaciones Internacionales ha permitido explicar diferentes aristas de la crisis colombiana, como la repercusión de ésta en los intereses de poderes externos, la participación de diferentes actores internacionales en la búsqueda de la paz, los vínculos que a partir de entonces establece Colombia y las consecuencias de dichas iniciativas en la solución del enfrentamiento. En cada una de estas situaciones, subyacen distintos supuestos teóricos relativos a las diversas aproximaciones científicas, formuladas para entender y analizar la realidad internacional. Esta orientación ha inspirado una abundante literatura en Colombia, como lo demuestran los trabajos especializados en la política exterior del país frente al conflicto, la preponderante presencia estadounidense en este asunto y en menor medida, pero no menospreciada, la acción llevada a cabo por otros actores como Naciones Unidas, la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos. Asimismo, cabe destacar distintas investigaciones realizadas en dichas materias por estudiantes colombianos en universidades europeas.<sup>5</sup>

Siguiendo dicha línea se presenta en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración, de la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED, *La participación de la Unión Europea y sus Estados miembros en la estrategia de paz en Colombia (1998-2006)*. La realización de esta investigación partió de un cambio necesario, en la visión *natural* que la doctoranda había mantenido frente al conflicto armado, sobre todo en los factores sociales, históricos y políticos que lo

---

<sup>5</sup> ROJAS CORONEL, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?*. Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002). TORRES, Diana Fernanda *Negotiated Settlement and Armed Groups in Colombia: a comparative analysis of AUC and FARC*, Master Thesis Universidad de Amsterdam, MA: Conflict Resolution and Governance (Agosto de 2008). GUERRERO SIERRA, Hugo Fernando *El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe 1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida* Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, Madrid 2011. CASTAÑEDA LEFEVRE, Dorly *Peace Laboratories in Colombia: the European approach to peace-building*, Tesis Doctoral en Ciencia Política, especialidad relaciones internacionales, Sciences Po Paris, 2012.

originaron; para considerar su examen acorde al contexto de la posguerra fría y las dinámicas que caracterizan la actual sociedad internacional. En ese sentido, la formación en ciencias económicas resultó útil para entender, la manera en que la profundización de los intercambios y las transacciones han impactado las fronteras estatales, diluyendo la línea divisora entre el acontecer interno de los Estados y el relacionado con la escena exterior. A partir de dicha constatación, se hizo clara la lógica de examinar las múltiples dimensiones externas del problema colombiano y el interés que mostraban determinados actores, por contribuir a su resolución. La elección de abordar concretamente la respuesta europea, surgió a partir de las oportunidades vislumbradas durante una estancia previa de estudios en Madrid, gracias al programa Intercampus de la Agencia de Cooperación Internacional Española para el Desarrollo (AECID). En ese entonces, se hizo patente la necesidad de aplicar a un área práctica y cercana, el aprendizaje adquirido sobre el proceso de integración europeo en su perspectiva jurídica, tras la realización de los cursos de doctorado impartidos por el Departamento de Derecho Internacional Público, de esta misma casa de estudios. En dicha dirección, surgió el interés de indagar acerca del apoyo ofrecido desde las instancias europeas, al proceso de paz establecido por el presidente Pastrana a principios del decenio; pues además de alcanzar una importante visibilidad en el viejo continente, dichas negociaciones suscitaron una inusual presencia de la diplomacia europea en el escenario colombiano. Finalmente, como investigadora debo señalar que la realización de la Tesis Doctoral, en el ámbito de las Relaciones Internacionales, ha sido de enorme provecho. No sólo por el acceso a una nueva rama del conocimiento, a través de la cual comprendí la trascendencia de uno de los capítulos más importantes de la historia moderna de mi país y la realidad internacional que lo rodea; sino porque metodológicamente me brindó una estructura, con la cual pudiera articular y aprovechar al máximo la formación adquirida previamente, en otras disciplinas de las ciencias sociales.



Dicho lo anterior, a continuación plantearemos el problema de investigación, haciendo una referencia inicial al contexto en el que se inserta y señalando los aspectos teóricos en los cuales resulta particularmente relevante. En ese sentido, podemos apuntar que la actuación realizada por la Unión Europea en Colombia, se comprende en el marco de la transformación experimentada por la sociedad internacional, desde mediados del siglo XX; cuando ésta abandonó su carácter eminentemente estatal, para adoptar una dimensión global e interdependiente.<sup>6</sup> Dicha evolución, plenamente manifiesta con el fin de la Guerra Fría, tiene como una de sus expresiones más importantes, el carácter trans-fronterizo de las amenazas a la seguridad internacional, su gravitante protagonismo en los agentes sub-estatales, la diversidad de ámbitos no militares y la limitación de las políticas estatales para hacerles frente. Bajo estas nuevas condiciones, la escena internacional exhibe importantes novedades: la concepción de los riesgos mundiales, la irrupción de los agentes no estatales y el camino de las interacciones entre los actores, hacia la cooperación y la asociación, para resolver los retos que deben enfrentar.

Una de las cuestiones que ilustra este dinamismo es la proliferación de conflictos armados intra-estatales, cuya tendencia se ha venido imponiendo sobre las guerras internacionales. Se trata de la confluencia de distintos grupos que luchan entre si y/o contra el Estado, por una mezcla de motivos políticos,

---

<sup>6</sup> En sus orígenes, la sociedad internacional comprendía exclusivamente el mundo de los Estados cuyas interacciones consistían en la competencia por alcanzar sus intereses, así como la preservación de su propia integridad, frente a la amenaza militar y externa de sus homólogos. Este marcado énfasis estatal fue dando paso a otro tipo de intercambios entre actores no estatales, fuera de sus fronteras. Su auge, desde mediados del siglo XX, se extendió a todo tipo de actividades, debilitando la base territorial de los Estados, para imponer en su lugar, un denso entramado relacional. Dicho relevo socavó la división entre el mundo interno y externo, haciendo que todos los agentes contratantes ahora quedaran expuestos -de uno u otro modo- a los asuntos que sucedieran o afectaran a sus contrapartes, dentro y fuera de las fronteras. DEL ARENAL, Celestino "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" *En Cursos de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz, Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2001. CALDUCH CERVERA, Rafael *Relaciones Internacionales* Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991. HALLIDAY, Fred *Las Relaciones Internacionales y sus debates* (Informe) Ed. Centro de Investigaciones para la Paz CIP-FUHEM, Madrid 2006.

económicos, sociales y culturales. La virulencia de los mismos contra la población civil y la importante conexión que han establecido fuera de sus fronteras, los han insertado en la agenda de prioridades de distintos actores de la sociedad internacional. Estados, organizaciones intergubernamentales y otros agentes diseñan estrategias para abordar las causas subyacentes que los originan, despliegan misiones para aplacar las crisis o desarrollar negociaciones, así como ofrecen ayuda humanitaria en apoyo a las víctimas. El caso que nos ocupa, sobre la contribución europea al fin de la confrontación en Colombia, analiza los esfuerzos por finalizar el único conflicto armado perviviente en América Latina, con el respaldo procedente de un actor surgido de un próspero ejercicio pacificador, que pretende extender su experiencia, a través de instrumentos no militares.

Ahora bien, esta respuesta exterior se inscribe en uno de los grandes debates de las Relaciones Internacionales, sobre la vigencia de preceptos tradicionales para explicar el dinamismo de la sociedad global. Dicha discusión surgió de ciertos planteamientos novedosos del paradigma transnacional, que acordes con la realidad sobrevenida, desatendían elementos centrales del análisis clásico, como el protagonismo del Estado y el ejercicio del poder en las interacciones entre los agentes. Sin embargo, los valedores de los lineamientos tradicionales defendían la validez de los mismos en el actual escenario, desde dos perspectivas. En primer lugar, señalaban que el desgaste de la figura estatal debía matizarse, considerando la dotación de recursos y capacidad de influencia que mantienen los Estados más poderosos; motivo por el que además se les está reclamado la responsabilidad y el liderazgo, en la formulación de medidas que lleven a la solución de los retos mundiales.<sup>7</sup> En segundo lugar,

---

<sup>7</sup> BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales* Ed. Tecnos, Madrid, 3ª Edición 2007, p. 320. En ese sentido, JIMENEZ REDONDO destaca que frente a la pérdida de protagonismo estatal, también se está produciendo “un aumento de la presión social para que el Estado solucione problemas internacionales complejos, a través de la política de solidaridad internacional. [...] Una presión social que está haciendo que los Estados tengan también que replantear conceptos básicos como el interés nacional o sus ideas de seguridad [...]” JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *El factor solidaridad en la dinámica de las relaciones internacionales: una perspectiva española* UNED, 1999, p.

apuntan que el impulso cooperativo, experimentado por las relaciones internacionales, no ha excluido de ellas la conflictividad y los intereses de los actores. Pues si bien, las inestabilidades tienen un alcance global, que invoca la participación de todos los miembros para su finalización, su impacto sobre los mismos no es homogéneo; como tampoco lo son las capacidades para hacerles frente.<sup>8</sup> Por lo tanto, de acuerdo a la situación de cada agente, las actuaciones llevadas a cabo para la gestión de dichas problemáticas, pueden oscilar entre la colaboración y el ejercicio del poder. Este comportamiento se destaca entre las unidades más influyentes del sistema, las potencias, que atienden o ignoran ciertos asuntos, en función de los intereses que resultan perturbados. Así lo explica BARBÉ cuando señala, que la relevancia de un tema y su tratamiento en la *agenda setting* se determina realmente, a partir de los efectos que el problema en cuestión tiene sobre las prioridades, de quienes detentan el poder estructural.<sup>9</sup> Por su parte RAMÍREZ, siguiendo esta misma línea, alerta de la peligrosa actitud en la que incurren estos actores, que en ejercicio de su poder, han definido unilateralmente los retos comunes (desde el ángulo exclusivo de sus intereses y perspectivas); y que así transfigurados, han sido impuestos a los demás agentes como prioridades mutuas.<sup>10</sup>

---

23. Ver también PALOMARES LERMA, Gustavo "Hegemonía y cambio en la Teoría de las Relaciones Internacionales" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N°22 1991, pp. 19-51.

<sup>8</sup> Esto es lo que en la literatura se ha denominado como interdependencia asimétrica. BRAILLARD, Philippe "Les sciences sociales et l'étude des relations internationales" *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°4 (1984) Citado por BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 69.

<sup>9</sup> El poder estructural es entendido por BARBÉ como la capacidad de un actor (en este caso de las potencias) para influir tanto en el comportamiento de los demás actores y como para establecer las reglas de juego del sistema. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, pp. 181, 237 y 323.

<sup>10</sup> RAMÍREZ, Socorro *op cit.*, p. 73. Al respecto CARDONA y TOKATLIAN señalan que pese a que existen nuevos puntos en la agenda global, el enfoque hacia estos problemas no ha variado sustancialmente y mantienen su clave de poder. En su planteamiento citan dos ejemplos. Por una parte, la provisión de recursos energéticos, patentizado en la demanda petrolera; y, por otra, la dificultad que tiene el sur para explicar que es el norte el principal depredador del medio ambiente y que existe una corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones al tema ecológico. CARDONA, Diego y TOKATLIAN, Juan Gabriel "El sistema mundial en los noventa" *Revista Colombia Internacional* N° 13, enero-marzo 1991, pp. 16-21 Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/77/index.php?id=77>. Acceso diciembre 2011.

Las iniciativas llevadas a cabo por poderes externos, frente a los conflictos armados, son ilustrativas de las condiciones apuntadas en el debate. No cabe duda de que son considerables los esfuerzos realizados por los Estados para contribuir con la paz, a través de un amplio abanico de instrumentos, que en el marco de la prevención y gestión de conflictos, son ejecutados de manera individual y/o colectiva. Sin embargo, la decisión de intervenir casi siempre ha respondido, a la necesidad de instaurar seguridad en determinados escenarios, cuyas inestabilidades terminan afectando importantes intereses.<sup>11</sup> Esta circunstancia está en la raíz de muchas de las intervenciones fallidas o tardías de la sociedad internacional, de las acciones u omisiones interesadas por parte de ciertos actores; así como de las dificultades, que enfrentan las organizaciones intergubernamentales para actuar rápidamente, ante la falta de consenso o la conciliación de prioridades estratégicas entre sus miembros.<sup>12</sup> De manera que el balance de la actuación internacional, pese a sus esfuerzos, no es del todo satisfactorio.

El caso de la colaboración que la Unión Europea ofreció a Colombia es relevante porque precisamente, ejemplifica las tendencias anteriormente mencionadas: i) demuestra la intención de las potencias occidentales de gestionar este tipo de inestabilidades; ii) ilustra el cambio entre dos actores, que por primera vez y en aras de la paz, parecían abandonar su mutua indiferencia;

---

<sup>11</sup> Esta pervivencia del interés nacional en las actuaciones de solidaridad por parte de los Estados del norte es abordada por JIMENEZ, quien plantea la necesidad de “abrir una profunda reflexión acerca de si, en realidad, algunos de los instrumentos de cooperación han tenido una presencia real en las relaciones internacionales o si sólo han tenido -y tienen- una dimensión instrumental, como encubridores de las relaciones de poder.” En ese escenario, este autor observa que en la actual fractura norte-sur, las naciones industrializadas ven en las problemáticas del sur un riesgo que deben evitar, desplegando para ello diferentes iniciativas, como barreras que eviten su propagación. JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *Op. cit.*, p. 19-27.

<sup>12</sup> Así lo interpretan distintos autores ante el abuso del poder de veto, por parte de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, que ha repercutido en la incapacidad de actuación de dicha organización. RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 38. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2006 Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* Ed. Acaria. Disponible en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es) p. 28. Acceso en febrero de 2011.

y iii) da cuenta de importantes intereses y elementos de poder, manifiestos por la presencia preponderante de un tercero: Estados Unidos, gracias a su posición hegemónica y condición de socio estratégico para ambas partes.

En efecto, la participación europea surge a finales de los noventa, de la invitación hecha por Colombia a la sociedad internacional, para que participara en la solución de su conflicto armado. Dicho llamamiento partió de las distintas negociaciones que el Gobierno entabló con la guerrilla, buscando la financiación de los acuerdos alcanzados. No obstante, los infructuosos esfuerzos de diálogo, que coincidieron con la lucha antiterrorista, provocaron en el contexto interno un giro hacia los instrumentos de fuerza y la reformulación de la solicitud colombiana, en dichos términos. De acuerdo con dichos parámetros fijamos nuestro periodo de estudio entre 1998 y 2006.

A su vez, la convocatoria del país suramericano coincidió, con la ambición expresada por la Unión Europea, de configurarse en una potencia pacificadora de envergadura global, capaz de contribuir a la paz y seguridad mundiales mediante su actuación resolutive, de las inestabilidades y amenazas instaladas en distintos puntos del planeta.<sup>13</sup> Dicha pretensión suponía el despliegue de todos los instrumentos de la Unión, dispuestos en sus distintas políticas con dimensión exterior y aquellas en las que además goza de significativa influencia, como el comercio internacional, la ayuda humanitaria o la cooperación para el desarrollo. Aspectos que, a su vez, imprimen a operatividad de la UE, un carácter predominantemente civil o no militar, que complementa con su dimensión de defensa.<sup>14</sup> Esta ambición y sus herramientas

---

<sup>13</sup> Intención que después de un largo proceso, se hizo explícita en la Declaración de Laeken y en la Estrategia Europea de Seguridad. PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, en *Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken*, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo 1, p. 2. CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europea de Seguridad "Una Europa segura en un mundo mejor"*, adoptada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003. No publicada en el *Diario Oficial*. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> Acceso marzo 2004.

<sup>14</sup> Entre los autores que abordan el carácter civil de los instrumentos empleados por la Unión Europea en su acción internacional se encuentran: HILL, Christopher y WALLACE, William

encuentran en la resolución de conflictos internos, una plataforma de proyección inmejorable; pues su participación en la finalización de este tipo de enfrentamientos, ubicados en su mayoría en distintas regiones periféricas, contribuye no sólo a la estabilidad y seguridad internacional;<sup>15</sup> sino también al protagonismo que aspira alcanzar la Unión como actor global de paz; en tanto que puede compartir su propia experiencia y establecer una presencia cada vez más notable.<sup>16</sup>

Partiendo de dicha premisa, el escenario colombiano exhibía para la UE distintas oportunidades. Por una parte, la de ensayar su recién configurada Política de Prevención y Gestión de Conflictos, en un área marginal donde no incurriría en demasiados riesgos ni recursos; y, por otra, la de irrumpir en la tradicional influencia estadounidense, con una propuesta marcadamente diferenciada, que le permitiera presentarse como un aliado alternativo. No obstante, dichas expectativas y el impacto de las propuestas de paz estuvieron profundamente condicionadas, por la actuación de Washington en distintos niveles: sus dictámenes en la esfera internacional, su peso en las relaciones de

---

"Introduction: Actors and actions". *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Ed. By C. Hill. New York, 1996. NIÑO PEREZ, Javier "EU instruments for conflict prevention" en KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by TMC Asser Pres. Cambridge University Press, c. 2004, p.101-103. ZIELONKA, Jan "Transatlantic Relations Beyond the CFSP", *The International Spectator*, 2000, Vol. 35, N° 4, october-december. KHANNA Parag "La elegante Unión Europea se pavonea ante Estados Unidos tambaleante en la pasarela diplomática mundial." *Foreign Policy* (edición española) agosto-septiembre 2004. Disponible en [http://www.fp-es.org/ago\\_sep\\_2004/story\\_4\\_17.asp](http://www.fp-es.org/ago_sep_2004/story_4_17.asp). Acceso mayo 2005

<sup>15</sup> Tal y como lo señalaron los entonces titulares del área exterior europea: "La conservación de la paz, la promoción de la estabilidad y el refuerzo de la seguridad internacional en el mundo entero constituyen un objetivo fundamental para la Unión; y la prevención del conflicto violento, constituye uno de sus desafíos políticos exteriores más importantes." SECRETARIO GENERAL-ALTO REPRESENTANTE Y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos*. Informe presentado al Consejo de la UE de Niza. Bruselas 30 de noviembre de 2000. Ref. 14088/00, pp. 2 y 4.

<sup>16</sup> NIÑO PEREZ, Javier "La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001" *Cuadernos de la Universidad de Deusto*, 2006, No 34, pp.129-147. BAYLES, ALISON K., "The Institutional Reform of PESD and Post-Prague NATO", *The International Spectator*, vol. XXXVIII, No 23, 2003, pp. 31-46. Citada por BARBÉ, Esther, y SABIOTE, María A., "Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa" *Observatori de Política Exterior Europea*, Dossier Especial, n° 4, mayo 2006, p. 16.

Colombia y la Unión Europea, así como por sus intereses involucrados en la confrontación armada.

En ese orden de ideas, podemos señalar que del estudio de la experiencia europea en Colombia, pueden extraerse lecciones sobre la contribución de la sociedad internacional a la solución de inestabilidades domésticas, que como los conflictos intra-estatales, tiene repercusión más allá de las fronteras. Si bien dicha actuación resulta necesaria desde la actual lógica global, no debe olvidarse que en su participación subyacen otros intereses, que pueden influir en el camino de la paz. Circunstancia que se hace más patente, cuando se trata de la intervención de los actores más importantes del sistema interestatal.

### *Objetivos*

De acuerdo con el planteamiento de nuestro problema, presentamos los objetivos específicos que la tesis se propone alcanzar.

- Una aproximación inicial a la actividad bélica en el mundo, desarrollada desde mediados del siglo XX, expresa una disminución de los enfrentamientos internacionales, frente a la tendencia creciente de los conflictos en el interior de los Estados. Al respecto, la tesis busca: i) explicar dicho comportamiento, desde la perspectiva de la sociedad internacional en su conjunto y los factores sistémicos que en él han intervenido; ii) exponer los principales aspectos que caracterizan los conflictos internos, de acuerdo con variables como actores, causas, dinamismo y duración; iii) formular un repaso del estado de la cuestión para el periodo (1996-2009), verificando las regiones geográficas que sufren o han sufrido un conflicto armado e identificando el tipo de enfrentamiento doméstico, de acuerdo con los parámetros propuestos; iv) estimar la presencia del fenómeno de los conflictos armados en las dos últimas décadas; y determinar el modo en que se manifiesta su

creciente dimensión internacionalizada. Esta exposición pretende presentar el conflicto colombiano a la luz de los elementos expuestos y la ubicación que alcanza dentro del marco general de esta problemática.

- La constatación de las conexiones externas de los conflictos intra-estatales impulsa la búsqueda de aliados en la sociedad internacional, que contribuyan a la estabilización de los diferentes escenarios de crisis. En ese sentido, la investigación se centra en describir los mecanismos empleados por los actores estatales en la prevención y gestión de conflictos, así como en señalar las condiciones en las cuales la contribución internacional incrementa sus posibilidades de éxito, en la consecución de la paz. Dicha referencia nos permitirá examinar y evaluar las iniciativas de paz propuestos por los colaboradores de Colombia.
  
- Una vez establecida la referencia general del problema de los enfrentamientos armados, se procederá a: i) repasar brevemente el conflicto colombiano, en su carácter, causas, protagonistas y evolución; ii) determinar las circunstancias y los factores a partir de los cuales, dicha problemática adquirió sus vinculaciones con la esfera exterior y iii) establecer los términos en que el Gobierno colombiano formuló su petición de ayuda exterior y la manera en que articuló la respuesta internacional a sus respectivas políticas frente al conflicto.
  
- Abordado el primer componente de nuestro problema, se analizarán las iniciativas llevadas a cabo por la sociedad internacional en Colombia, partiendo de la actuación realizada por Estados Unidos. En ese sentido, se señalarán en primera instancia, los elementos a través de los cuales, su intervención fue determinante para impulsar la paz y el conflicto en la agenda internacional. Y se explicarán los términos en que se produjo su respuesta frente al conflicto y el impacto global de la misma en el escenario colombiano.



- A continuación, el estudio se enfoca hacia la respuesta de la Unión Europea, cuyo examen parte de una aproximación previa, al marco de actuación que guía a este actor en la esfera internacional. A partir de dicho punto se describirá y analizará la Política de Prevención y Gestión de Conflictos, tanto en sus objetivos e instrumentos, como en los elementos clave para la proyección internacional de la UE, como una potencia civil y global.
- Para entrar en materia, se observará la forma que adoptan los principios y parámetros de la Política de Prevención y Gestión de Conflictos, frente al problema colombiano. Como punto de partida, se determinará el nacimiento de la agenda de paz entre Colombia y la Unión Europea y su desarrollo. A dichos efectos, buscamos señalar los principales aspectos del nuevo dialogo bilateral y explicar las razones por las que se diferenció de la agenda estadounidense.
- Definidos los términos del compromiso europeo con Colombia, procedemos a establecer y analizar los instrumentos desplegados por la UE, durante los dos contextos señalados: la vigencia de las negociaciones y la lucha antiterrorista. En ambos casos la investigación pretende evaluar la pertinencia del planteamiento europeo; así como explicar su impacto en la construcción de la paz. Para cerrar el estudio, se procederá a verificar y comprobar el grado de proyección internacional alcanzado por la UE en el contexto colombiano, a través de sus instrumentos civiles, el respaldo político de los mismos y la coherencia en su planteamiento global frente a Colombia. Finalizaremos con la formulación de conclusiones y el planteamiento de propuestas.

## Metodología

La metodología, que nos permitió alcanzar los objetivos señalados y comprobar las hipótesis -que a continuación se formulan-, recayó en el acervo teórico de las Relaciones Internacionales, a la luz del cual se observó el fenómeno estudiado. Asimismo descansó en el método científico, con el que fuese posible presentar los resultados de la investigación a la comunidad especializada.

En efecto, la propuesta que aquí se presenta supuso emplear el *corpus* teórico de la mencionada ciencia social, en su carácter plural y complementario. Partimos de la perspectiva de los paradigmas transnacional y clásico, en tanto que nos brindan, por una parte, los valores con los cuales abordaremos el problema planteado; y por otra, la visión modélica sobre la que se basa nuestro ejercicio científico, para abordar este aspecto de la realidad internacional.<sup>17</sup>

El primer enfoque resultó pertinente, en cuanto permitió examinar la problemática colombiana no como un asunto aislado, sino en relación a las dinámicas que caracterizan y afectan la sociedad internacional global, el complejo transnacional que en ella se establece y la formulación de soluciones al problema de la paz. De ahí que el estadio alcanzado por la confrontación en el país andino ejemplifique, entre otros aspectos: i) la actual permeabilidad de las fronteras estatales, que agudizan las inestabilidades internas y las exteriorizan, constituyéndolas en amenazas a la seguridad internacional; ii) el creciente protagonismo de actores no estatales -como combatientes, víctimas y colaboradores de paz sobre el terreno, etc.-; iii) la incapacidad de las políticas domésticas para abordar esta problemática *internacionalizada*; y iv) la necesidad

---

<sup>17</sup> PALOMARES LERNA, Gustavo *Teoría y conceptos de las Relaciones Internacionales: Relaciones Internacionales I* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1995, p. 65. MESA, Roberto *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales* Ed. Tauros, Madrid, 1980. GARCÍA PICAZO, Paloma *La investigación del medio internacional: fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Ed. Tecnos, Madrid 2012.

de buscar el respaldo de otros actores para su gestión. Asimismo, conviene considerar la orientación tradicional, teniendo en cuenta que el objeto central de la tesis, atiende a la actuación realizada por los actores estatales, con mayor peso en el sistema diplomático internacional de finales del siglo XX. Y que dicha intervención, aunque surgió de la invitación cursada por el Gobierno colombiano, respondió no sólo a cuestiones de solidaridad, sino también a prioridades de política exterior, tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea.

En ese orden de ideas, cabe matizar que el presente análisis obedece a un criterio amplio de lo que se entiende por relaciones internacionales, por cuanto éstas no se limitan a las relaciones interestatales y de carácter político; sino que abarcan una amplia variedad de aspectos y actores. Desde dicha concepción, DEL ARENAL define las relaciones internacionales como “el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político, como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre Estados, como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre éstos y los Estados”.<sup>18</sup>

Así lo evidencia la agenda de paz desarrollada por los agentes estatales en Colombia, que comprendió elementos políticos, sociológicos, históricos, económicos y humanitarios; donde la participación de otros agentes no estatales -sobre todo nacionales- adquirieron gran relevancia. La consideración de dicho conjunto es lo que enriquece y explica nuestro problema de estudio. De esta manera, evitamos caer en una visión limitada o restringida a la actuación estatal, que como señala PALOMARES, “vacía de contenido lo que podría ser un análisis sincero y rico de los diferentes sujetos en las relaciones internacionales, derivado de un protagonismo creciente de los actores no

---

<sup>18</sup> DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las relaciones internacionales* Editorial Tecnos, Madrid, 1994. 3º Ed. p. 23

estatales, [...]”.<sup>19</sup> De manera que, considerando todas estas aristas, la disciplina escogida resulta de gran utilidad, en el sentido multidisciplinario de las ciencias sociales, pues las Relaciones Internacionales -como apunta SOTILLO-, ofrecen “una visión de conjunto, que está sedimentada en diferentes pilares como el político, el social, el económico, el geográfico, el histórico, el jurídico y el cultural”, ofreciendo sus ventajas a distintas aproximaciones científicas del fenómeno estudiado.<sup>20</sup>

El análisis sobre los esfuerzos europeos para finalizar el conflicto colombiano recoge tres grandes vertientes de orden político, económico y sociológico. Éstos, además de sustentar las relaciones interestatales, también tuvieron su reflejo en los procesos desarrollados por los demás actores involucrados. La percepción transversal de dicho dinamismo precisó la definición de las correspondientes líneas de investigación, sobre las cuales descansa nuestro estudio y que procedemos a su explicación:

*La línea de investigación politológica* comprende la dimensión más importante del fenómeno observado, por cuanto se manifiesta simultáneamente en distintas esferas que definimos como propias de la política.<sup>21</sup> Esto es, en primer lugar, la configuración del diálogo del Gobierno colombiano con sus colaboradores estatales externos y los factores considerados por éstos, en sus acciones para abordar la confrontación armada. Y segundo, el nutrido papel

---

<sup>19</sup> PALOMARES LERNA, Gustavo *op. cit.*, p.43

<sup>20</sup> SOTILLO, José Ángel “La Cooperación para el Desarrollo y las Relaciones Internacionales” en ECHART MUÑOZ, Enara, CABEZAS VALENCIA, Rhina y SOTILLO, José Ángel *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid 2010, p.13

<sup>21</sup> Este planteamiento obedece a una concepción amplia de política, no limitada a las actuaciones sobre dominio público (la teoría, acción y procesos del gobierno); sino que como señala CAMINAL, “comprenda al conjunto de la sociedad, sus formas de organización y relación social, y por supuesto, sus efectos y condicionantes sobre las formas de gobierno”. El estudio científico de dichas interrelaciones humanas de poder, tanto públicas como privadas, es lo que constituye el objeto nuclear de la ciencia política para distintos autores. CAMINAL BADÍA, Miquel “La Política como ciencia” En CAMINAL BADÍA, Miquel (Coord) *Manual de Ciencia Política* Ed. Tecnos Madrid, 1996, pp.26-28 y 30.

desempeñado por los actores no estatales, tanto en sus relaciones con el Estado, como las que se establecen en el interior de la sociedad.

En referencia a este último aspecto, tenemos en consideración dos cuestiones centrales: una, sobre el conflicto armado en su origen subyacente<sup>22</sup> y en su impacto sobre la dinámica pública y social de los territorios, donde éste se ha desarrollado.<sup>23</sup> Y otra, referida al abanico de opciones para finalizar la confrontación, donde observamos las relaciones de poder operantes en el conjunto de la sociedad colombiana, cuya influencia en mayor o menor medida fue determinante en las decisiones adoptadas por el ejecutivo, a favor de las respectivas propuestas planteadas por los socios internacionales. En ese sentido, subrayamos tres procesos:

En primer lugar, la postura errática de la opinión pública, frente al camino para resolver el conflicto, que durante el periodo de estudio se manifestó en las elecciones presidenciales; tal como lo observa el ex-consejero de paz GARCÍA-PEÑA: “si en 1998 el cansancio de la guerra y el anhelo de paz produjeron la elección de Andrés Pastrana [y su Plan de Desarrollo “Cambio para la Paz”]; análogamente en 2002, los electores vieron a Uribe como la mejor opción para

---

<sup>22</sup> El conflicto colombiano es definido por algunos autores colombianos como la competencia por el control del poder entre élites y contra élites, cuya identidad y antagonismo se definen predominantemente de manera político-ideológica. BEJARANO, Ana María “Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia” en RETTBER, Angelika (compiladora), *Conflicto prolongado, múltiples protagonistas y negociaciones escalonadas*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes 2010, pp. 44-45. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “Los actuales procesos de negociación: entre la inercia y la incertidumbre” Documento Preliminar presentado en el seminario *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*, Cartagena de Indias, (marzo de 2001) p. 3. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/alejo-vargas-velasquez-seminario-haciendo-paz-reflexiones-perspectivas-del-proceso-paz-colombia-ponencia/16036-3.aspx>

<sup>23</sup> Ver por ejemplo GONZÁLEZ F., BOLÍVAR I., VÁSQUEZ T., *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Ed. CINEP, Bogotá, mayo de 2003. PROGRAMA de NACIONES UNIDAS de DESARROLLO *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá-Colombia, pp. 64 y 65. Disponible en [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\\_\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA___]=02002). Acceso en julio de 2010. Acceso abril 2010.

expresar su frustración con el diálogo infructuoso y su inclinación por la “mano dura” [expresado en la Política de Seguridad Democrática]”.<sup>24</sup> En segundo lugar, tenemos la actitud de las élites y grupos de presión, tradicionalmente desconfiados del tratamiento político del conflicto, que demostraron inclinarse por las soluciones de fuerza: bien de manera directa, apoyando a los grupos paramilitares,<sup>25</sup> o mediante su influencia en las decisiones gubernamentales, para aceptar el ofrecimiento hecho por Washington de fortalecer las fuerzas armadas.<sup>26</sup> Finalmente tenemos a la sociedad civil organizada, que en contraposición a los planteamientos de las élites, ha insistido en la salida pacífica del conflicto: la negociación entre las partes enfrentadas y la solución de las causas subyacentes e impulsores de la confrontación. Estos actores se convirtieron en los aliados de aquellos que, desde la cooperación internacional, aun apostaban por una solución no militar, en medio de la cruzada antiterrorista. En ese sentido, la sociedad civil alcanzó un relevante protagonismo, en el diálogo tripartito con el Gobierno y la comunidad de donantes; y se constituyó en beneficiario directo de la asistencia acordada para Colombia.

El enfoque politológico de nuestro problema de estudio se completa, con la actuación desempeñada por los beneficiarios directos del programa europeo de cooperación: las comunidades locales que, pese a sufrir las consecuencias de la confrontación en sus territorios, han decidido trabajar en el establecimiento de

---

<sup>24</sup> GARCÍA PEÑA, Daniel “Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe” *Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM)* Madrid, 2005. p. 6 Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> Acceso abril 2010.

<sup>25</sup> GARCÍA PEÑA, Daniel “Paz con los paras: ¿para qué?” *Revista Número* N° 36, pp.1-4 Disponible en [http://revistanumero.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=164&Itemid=39&catid=32](http://revistanumero.com/index.php?option=com_content&task=view&id=164&Itemid=39&catid=32) Acceso en septiembre 2012. CRUZ RODRIGUEZ, Edwin “Los estudios sobre el paramilitarismo en Colombia” *Revista Análisis Político* N° 60, mayo agosto 2007 pp. 117-134. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v20n60/v20n60a06.pdf> Acceso en septiembre 2012

<sup>26</sup> RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, pp. 210-211.

las condiciones para una paz duradera. Sus iniciativas, centradas en la apertura de espacios participativos y dialogantes, buscan transformar a los pobladores de víctimas a constructores de su región, mediante el desalojo de la violencia que se ha instalado en sus relaciones público-privadas y en las distintas problemáticas concernientes a su localidad. Esta fórmula de paz, “de abajo a arriba” y en medio de la confrontación, manifiesta el sentido original de la política, de acuerdo con los preceptos erigidos en la antigua Grecia: la “*polis*” entendida como “la actividad de los ciudadanos libres para determinar cómo ha de ser su gobierno y su sociedad”; y la “*polis*” vista como ciudad, no limitada a su espacio físico, sino a un ámbito de convivencia social, como la comunidad de hombres libres, “los *polites*”, que administran soberanamente sus propios asuntos. De manera que estos actores locales, carentes de poder político efectivo o directo en las decisiones del Gobierno central, están trabajando frente a la violencia del conflicto, para tratar de ejercer lo que Aristóteles denominó como *politeia* [...] a aquella forma pura de gobierno en la que los ciudadanos (los *polites*) son los que tienen en sus manos el gobierno.<sup>27</sup>

Por su parte, la línea de investigación económica comprende en primera instancia, la visión de los conflictos armados a la luz de los recursos económicos que los alientan, sea como insumo operativo para rebeliones existentes, o como objeto de disputa entre bandos enfrentados.<sup>28</sup> En el caso colombiano, dicho

---

<sup>27</sup> En esta concepción, la política como ciencia sigue ocupándose del estudio del poder político pero ahora, ya no sólo del poder de las élites, grupos dirigentes o partidos; sino sobretodo del poder ciudadano, el poder del único soberano en la sociedad democrática: el poder del pueblo. EMMERICH, Gustavo Ernesto, *Metodología de la ciencia política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-I 1997, p. 54. Resumen digitalizado [En línea] <http://www.slideshare.net/casvetech/metodologia-de-la-ciencia-politica> Acceso en agosto de 2012)

<sup>28</sup> Nasi y Retterberg señalan entre los autores más destacados a ROSS, Michael “How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases”, en *International Organization*, 58, 2004 pp. 35-67. BANNON, Ian y COLLIER, Paul “Natural Resources and Conflict: What We Can Do” En BANNON, Ian (Ed) *Natural Resources and Violent Conflict*, World Bank Publications, New York, 2003, pp.1-16. Dichas obras han permitido un conocimiento más profundo acerca de los mecanismos por medio de los cuales los recursos financian guerras, los procesos históricos en los cuales se inscribe la relación entre recurso y guerra, y la diferencia cualitativa entre aquello que origina los conflictos y aquello que los sostiene. NASI y RETTERBERG *op. cit.*, p.4.

razonamiento ha permitido rastrear el despliegue geográfico del conflicto a lo largo del territorio nacional, siendo el narcotráfico uno de sus principales impulsores, aunque no el único.<sup>29</sup> Sin embargo, el discurso oficialista -con el respaldo estadounidense- ha conducido a percepciones simplistas del problema, enfocando su solución en la lucha antidroga y no en la gestión de los demás factores sociales y políticos que le acompañan.<sup>30</sup> Como veremos a continuación, la definición de ambas vertientes corresponden a las lecturas realizadas por Estados Unidos y la Unión Europea sobre la confrontación colombiana y de acuerdo con las mismas, la formalización económica de su compromiso con la paz.

Un segundo aspecto que compone esta línea de investigación está relacionado con la ejecución del compromiso europeo en Colombia, a través de su Política de Cooperación para el Desarrollo, cuyo principal objetivo son las poblaciones ubicadas en las regiones escenarios del conflicto.<sup>31</sup> La adecuación de este instrumento sobre el terreno y su articulación con la población civil, como partícipe y beneficiario directo, tiene como propósito generar un contexto

---

<sup>29</sup> Además del narcotráfico, las fuentes de ingresos de los grupos armados a partir de actividades económicas ha comprendido, entre otros, la explotación minera de carbón y petróleo, el robo de gasolina, el contrabando en zonas de frontera y el clientelismo armado.

<sup>30</sup> ROJAS CORONEL *op. cit.*, GUÁQUETA, Alexandra "Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas" *Revista Colombia Internacional* N° 55 mayo-agosto de 2002, pp. 19-36 Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/410/1.php>. Acceso en septiembre de 2010.

<sup>31</sup> Como señalan algunos autores, la acción de la cooperación internacional sobre las amenazas a la paz y seguridad mundiales, parte de la consideración de éstas como problemáticas que impactan a poblaciones concretas en contextos subdesarrollados. Esta dimensión humana es la que también inspira el tipo de desarrollo hacia el que debe encaminarse la colaboración externa. Es decir, un desarrollo alternativo o real, que preste real interés al bienestar económico y social de las personas, que se centre en lo que ellas "son" y no en lo que "tienen". ANDRÉS LÓPEZ, Gonzalo y MOLINA DE LA TORRE, Ignacio *Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación para el desarrollo* Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000, pp. 23-26. Sobre este tipo de experiencias de la cooperación internacional en el ámbito local, ver SANCHEZ ALCAZAR, Eugenio José *Desarrollo Local y Cooperación Internacional*, Universidad de Murcia, 2010.



apropiado, en el cual tratar las causas subyacentes del conflicto armado.<sup>32</sup> Dicho proceso partió de un acuerdo bilateral, cuya dotación financiera comprendió mayoritariamente recursos europeos, de carácter no reembolsable, y aportaciones de Colombia, provenientes de créditos internacionales. La ejecución de dicha propuesta contó además con la presencia de otros actores multilaterales como el PNUD y el Banco Mundial, junto con las Agencias de Cooperación de diferentes países.<sup>33</sup> Dicha contribución tuvo por objetivo fortalecer los esfuerzos realizados por las propias poblaciones, que en sus territorios, enfrentan el impacto de la violencia y construyen las condiciones de una paz duradera.

*La línea de investigación sociológica* se identifica en los procesos locales apoyados por la Unión Europea y que sustentan su ayuda insignia en el país: los denominados Laboratorios de Paz. La primera experiencia, llevada a cabo sobre el Programa de Desarrollo y Paz de la región del Magdalena Medio,<sup>34</sup> promovió distintos proyectos de desarrollo y paz, formulados y ejecutados por las organizaciones de la región.<sup>35</sup> Dicha actividad se realizó a su vez, en alianza con operadores cualificados, distintas administraciones municipales y la

---

<sup>32</sup> MARTENCZUK, Bernd "Community Cooperation Policy and Conflict Prevention" pp. 189-202. En KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by TMC Asser Pres. Cambridge University Press, c. 2004. GOODHAND, J. *Aiding peace? The role of NGOs in Armed Conflict*. Warwickshire: Intermediate Technology Publications Ltd. (2006).

<sup>33</sup> Dicha participación se expresó en distintas actividades, que comprendían por ejemplo el apoyo a iniciativas locales, la concesión de créditos o la financiación de proyectos concretos.

<sup>34</sup> A la experiencia del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (2002-2008), le siguieron nuevas intervenciones: El segundo Laboratorio (2002-2009) de Paz en Norte de Santander, Oriente Antioqueño, Macizo colombiano y Alto Patía. Un tercer programa operó en el Departamento del Meta y la región de los Montes de María ubicada en los departamentos de Bolívar y Sucre (2006-2009).

<sup>35</sup> Al respecto, el Laboratorio previó cuatro ejes: i) Cultura de Paz y Derechos Humanos, ii) Actividades Productivas, iii) Infraestructura social y iv) Fortalecimiento institucional. De acuerdo con los mismos, las organizaciones plantearon sus propuestas en una amplia convocatoria, cuyo proceso de selección y aprobación estuvo a cargo del comité técnico.

asistencia de otros actores de cooperación.<sup>36</sup> La evaluación de esta experiencia en su primera fase, respondió a una ideología abierta, basada no en criterios financieros “coste-beneficio”;<sup>37</sup> sino enfocada en los réditos cualitativos alcanzados por la comunidad en ámbitos como el político, el social, o el cultural.<sup>38</sup>

Ahora bien, junto a estos elementos, debemos señalar el tratamiento concreto que nos permitió realizar la aproximación a nuestro problema de estudio en sus orígenes, dinámicas, relaciones y consecuencias. Esta labor de comprensión es desempeñada por la ciencia y las investigaciones que ésta realiza, a través de su método científico, “entendido éste como un procedimiento consistente esencialmente en observar, clasificar, demostrar e interpretar fenómenos, de manera que se posibilite la predicción y la explicación de cuestiones significativas.”<sup>39</sup> Esta actividad está destinada a la producción de un conocimiento científico, caracterizado por ser racional, sistemático, comunicable y, sobretodo, contrastable, distinguiéndose así de otros modos de conocimiento.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Respecto a la participación social en las acciones de cooperación internacional ver IANNI, Vanna *La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo: Enfoques teóricos y modalidades de acción* Ed. IEPÀLA, Madrid, 2005.

<sup>37</sup> Si la cooperación para el desarrollo está inspirada en lograr un avance de la comunidad en aspectos más allá de los económicos; su evaluación, consecuentemente, debe atender a dichos criterios cualitativos. ANDRÉS LÓPEZ, Gonzalo y MOLINA DE LA TORRE, Ignacio, *Op. cit.*, p. 49.

<sup>38</sup> *Íbidem.*

<sup>39</sup> GONZALEZ RIO, María José *Metodología de la investigación social: Técnicas de recolección de datos* Ed. Aguaclara, Alicante, 1997, pp. 13. Junto a esta autora Gustavo Emmerich destaca que el ser humano utiliza diversas vías para aproximarse al entendimiento de la realidad. Dichas vías son denominados como “modos de conocimiento”; dentro de los cuales la ciencia es sólo uno de ellos, distinguiéndose por el uso de su método científico. EMMERICH, Gustavo Ernesto *Op. cit.*, pp. 25 y 26.

<sup>40</sup> El conocimiento científico es racional, porque se basa en el raciocinio y no en la emoción o el sentimiento. Es sistemático porque produce un conjunto de conocimientos que guardan un orden y una relación entre sí. Es comunicable porque puede ser transmitidos a, y entendidos por, cualquiera que, en uso de razón, maneje primariamente las herramientas técnicas y el lenguaje especializados. Es contrastable porque permanentemente busca su verificación lógica y/o empírica. EMMERICH, Gustavo Ernesto *Op. cit.*, pp. 27 y 28.

Dicho rigor sustenta el examen sobre la participación europea en la solución del conflicto colombiano, en el que se adopta un conjunto de tareas específicas, para cada fase del estudio.<sup>41</sup> En la realización de las mismas, buscamos determinar los diferentes componentes de nuestro problema de investigación, a la luz de los enunciados o proposiciones teóricas esbozadas previamente. Este procedimiento nos permitirá emplear el método hipotético-deductivo,<sup>42</sup> con el que determinamos si los hechos observados encuentran explicación, en las proposiciones tentativas que han sido planteadas, de acuerdo con el marco de referencia señalado. Dicha concordancia es lo que permitirá dar por válidas las hipótesis propuestas, aportando credibilidad al acervo teórico, en el contexto examinado.

El inicio de la investigación se ubica en las circunstancias que reúne a los actores objeto de nuestra atención: los conflictos intra-estatales y la respuesta de la Sociedad Internacional, para su solución. A través del método descriptivo, repasamos la abundante literatura que aborda ambas vertientes, con el objetivo de extraer toda la información necesaria, que nos permita hacer una exposición ordenada y detallada, sobre el estado de la cuestión. Con este conocimiento

---

<sup>41</sup> En efecto, nuestra investigación adopta el enfoque de los “métodos científicos” señalada por CALDUCH quien realiza una amplia clasificación de los mismos en la disciplina de las Relaciones Internacionales: Método Descriptivo, Método Analítico, Método Comparativo, Método Inductivo, Método Deductivo, Método Sintético. CALDUCH, Rafael, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid: “Métodos y técnica de investigación en Relaciones Internacionales – curso de doctorado-”

[En línea] <http://www.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf> (última consulta en agosto de 2012) Asimismo, nos apoyamos en la tipología que otros autores especializados en metodología de investigación de la ciencia social, han dividido en cuatro tipos: Estudios Exploratorios, Estudios Descriptivos, Estudios Correlacionales y Estudios Explicativos. HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar *Metodología de la Investigación* 2da Ed. México 1998, pp. 57 y ss.

<sup>42</sup> Como ha sintetizado EMMERICH, en el siglo XX el filósofo astro-británico, Karl Popper, rechazó la validez de la lógica del método inductivo y replanteó los fundamentos del método deductivo, para afirmar que en realidad las ciencias dan validez a sus hipótesis y teorías a través del método hipotético-deductivo. Según Popper, las teorías e hipótesis científicas son enunciados generales, de los cuales puede deducirse lógicamente, ciertas proposiciones particulares, contrastables con los hechos empíricos a los que se refiere la hipótesis o la teoría. Si la experimentación o observación que se haga de los hechos no concuerda con las proposiciones particulares así deducidas, la teoría o la hipótesis en cuestión queda “falseada” o refutada y por tanto, debe rechazarse o reformularse. EMMERICH, Gustavo Ernesto, *op cit.*, p. 39.

general, empleamos el método analítico con el que se distinguen y ubican los elementos esenciales, que conforman la cuestión que nos ocupa.

Esta descomposición permite hacer una descripción individual de ambos protagonistas y contextos. De una parte, tenemos a Colombia como escenario de inestabilidad, donde además de analizar las dimensiones centrales de dicha problemática, examinamos el papel desempeñado por Estados Unidos, tanto en el desarrollo de la confrontación, como en los esfuerzos llevados a cabo para su finalización. De otra parte, tenemos a la Unión Europea, respecto a la cual exponemos su perfil como gestor de la paz y estabilidad internacional, a través del abanico de instrumentos previstos en su política exterior, y en la aplicación de éstos en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos. De esta manera, las perspectivas apuntadas se convierten en las referencias, a través de las cuales, es posible identificar los ámbitos donde recae la estrategia europea de paz para Colombia, así como las herramientas en las cuales ésta se materializa. La evaluación de dicha concurrencia se produce a través de un estudio correlacional, con el cual verificamos dos relaciones substanciales: el impacto de la acción europea sobre el conflicto armado; y el nuevo vínculo colombo-europeo surgido de la agenda de paz.

### *Hipótesis*

De acuerdo con la exposición realizada hasta ahora y con los objetivos anteriormente anotados, nuestra investigación formula las siguientes hipótesis:

**Hipótesis 1:** La Política de Prevención y Gestión de Conflictos que la Unión Europea adoptó en Colombia fue una estrategia basada en instrumentos no militares, que apuntaban hacia la solución pacífica del conflicto, en dos dimensiones: el cese de los enfrentamientos y el tratamiento de las causas subyacentes que lo han originado. El énfasis que la UE otorgó a dichas cuestiones varió, de acuerdo con las condiciones del contexto nacional e

internacional. Así, a la fuerte apuesta que acompañó la vigencia de los diálogos, prosiguió una etapa de frustración, marcada por su precipitada ruptura y el advenimiento de la lucha antiterrorista. Rendida ante las escasas posibilidades que presentaba dicho ámbito, la UE reenfoca sus esfuerzos hacia los aliados de la sociedad civil, que en sus propias regiones, trabajan por construir las condiciones propicias de una paz duradera. Es gracias a la existencia de dichos procesos, que este actor puede mantener activo su compromiso de paz con Colombia.

**Hipótesis 2:** La participación de la Unión Europea, en la búsqueda de una solución al conflicto colombiano, representó para este actor la ocasión de poner a prueba su naciente política frente a los conflictos, en un contexto marginal en el que no incurriría en demasiados riesgos y recursos. El resultado positivo de dicha actuación, redundaría en la ambición trazada por la UE de convertirse en un actor global de paz, no sólo por obtener un acercamiento a un socio tradicionalmente distante, como lo ha sido Colombia; sino también porque sentaría un importante precedente en un área que no es de su influencia. El éxito de dicha estrategia descansa en el supuesto de formular acciones alternativas, a las iniciativas lanzadas por Estados Unidos, como actor preponderante en la región. Sin embargo, esta circunstancia obstaculiza los esfuerzos de paz, en dos sentidos: tiende a plantear respuestas, que obedecen más a objetivos propios, que a necesidades del conflicto; e impiden la configuración de intervenciones multilaterales que requieren un mínimo de consenso y coordinación.

**Hipótesis 3:** La nueva agenda entre Colombia y la Unión Europea, que abrió la expectativa de un acercamiento trascendental entre dos actores mutuamente indiferentes, confirmaba el impulso de las relaciones de cooperación entre los Estados, para la gestión de las amenazas globales. Sin embargo, dicho encuentro junto con los esfuerzos de paz, fueron socavados por intereses y elementos de poder, con la presencia preponderante de Estados Unidos. En su

condición hegemónica, esta potencia impuso sus prioridades en el contexto internacional, que luego hizo efectivas en sus respectivas relaciones con Colombia y la UE. En consecuencia, estos actores concedieron prioridad a sus asuntos con su socio estratégico, relegando su diálogo bilateral y condicionando los términos en que debían producirse las iniciativas contra el conflicto.

### *Fuentes y estructura del trabajo*

Una vez definido y planteado nuestro problema de investigación, expondremos la información que empleamos para la realización de la tesis, así como sus fuentes de localización. Al respecto debemos señalar por una parte, que la elección de la misma obedeció a criterios de adecuación temática, pertinencia y fiabilidad. Y por otra, que su examen y aprovechamiento supuso el uso del Análisis de Contenido, como técnica de investigación.<sup>43</sup> En ese sentido, la adquisición de la base teórica y la comprensión del contexto del fenómeno estudiado, resultaron primordiales para determinar las reglas de inferencia, que funcionarían como puente entre los datos analizados y el testimonio que se persiguió encontrar. Las deducciones resultantes fueron contrastadas con otros estudios independientes, desarrollados a partir de fuentes similares.<sup>44</sup>

Los datos recolectados han sido clasificados de acuerdo al tipo de fuente donde se han encontrado disponibles. De esta manera, distinguimos entre aquellas fuentes en las cuales las personas o las instituciones originan la información (primaria o directa) y aquéllas interpretativas o mediáticas, que

---

<sup>43</sup> Según DUVERGER, el Análisis de Contenido es una técnica de investigación consistente en el análisis de la realidad social, a través de la observación y análisis de documentos que se crean y producen en el seno de una o varias sociedades. DUVERGER, Maurice *Métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ed. Ariel, 1962. Citado por LOPEZ ARANGUREN, Eduardo "El Análisis de Contenido" en GARCÍA FERRANDO, Manuel; IBAÑEZ, Jesús y ALVIRA, Francisco (Comp.) *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de Investigación*, Madrid, Ed Alianza Universidad Textos 2º Ed. 1998, pp. 461-491.

<sup>44</sup> ARANGUREN, Eduardo, *Op. cit.*,

con autoría reconocida, se limitan a difundir dicha información y/o a incorporar una interpretación de la misma (secundaria o indirecta).<sup>45</sup>

Entre las fuentes primarias, ubicamos por una parte, los documentos públicos oficiales del Gobierno colombiano, así como de las instituciones europeas y sus Estados miembros, disponibles en los respectivos portales virtuales de las autoridades competentes. Junto a éstos deben ubicarse también los informes que sobre Colombia emitió el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), especialmente sensible al impacto del conflicto sobre el terreno y a las respuestas que desde allí se están produciendo. Por otra parte, debemos incluir también todos los informes de ejecución, evaluación y seguimiento del programa de cooperación europeo, el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, emitidos por la organización ejecutora, la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM), que en su día, brindó esta información desde la página web del Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Entre las fuentes secundarias, ubicamos la literatura especializada en los diferentes campos relacionados con nuestra investigación, compuesta por monografías y artículos de revistas científicas -físicas y en línea-. En ese sentido, subrayamos la rigurosa labor investigativa y divulgativa de la academia colombiana, concretamente el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales -CIPE- de la Universidad Externado de Colombia; el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional y la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL). Asimismo, se destaca el eco del que se han hecho importantes medios españoles especializados, sobre el problema colombiano, como el Centro de Investigaciones para la paz -CIP FUHEM-, la Escola de Cultura de Pau, de la Universidad Autònoma de Barcelona y la Asociación Española de Investigación para la Paz. Este material

---

<sup>45</sup> CALDUCH, Rafael *Op. cit.*,

estuvo disponible en los depósitos electrónicos de los respectivos centros de análisis y portales universitarios, así como en los fondos de la biblioteca de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID).

Asimismo, los trabajos científicos revisados pueden clasificarse de acuerdo con el contenido abordado. En primer lugar, están aquellos que se ocuparon particularmente, de las condiciones que determinaron el proceso de exposición de Colombia, sus propuestas de paz, la respuesta de apoyo ofrecida por Washington y los efectos que dicho proceso supuso en el contexto nacional. Estas aportaciones nos resultaron útiles para diseñar una visión conjunta, que nos permitió entender mejor el contexto que acompañó y determinó la actuación europea en Colombia. En segundo lugar, están los trabajos dedicados a la iniciativa de paz europea, enfocándose en aspectos concretos, como la agenda de paz, la postura de la Unión Europea frente a las mesas de diálogo, o en la ayuda desplegada sobre el terreno. Teniendo en cuenta dicho carácter parcial, en algunos casos sus conclusiones se han mostrado escasas frente a la política global de la UE frente a Colombia. En ese sentido, la tesis busca promover un enfoque integral, que no sólo reúna bajo un mismo techo estos componentes, sino que además los articule con la actuación de los Estados miembros, haciendo posible una visión detallada y panorámica de la postura europea frente al país y al conflicto armado.

Para concluir este apartado de las fuentes secundarias, incluimos el acervo de prensa colombiana, constituido en su mayoría por noticias del diario nacional El Tiempo y artículos de opinión de la Revista Semana. Estos medios divulgativos de reconocida reputación, que han informado sobre los hechos más minuciosos relacionados con el conflicto, la paz y la presencia internacional en el país, fueron usados predominantemente con el objetivo de contextualizar y estimar los diferentes pronunciamientos de las instituciones comunitarias y sus representantes. Mientras que la predominancia del periódico El Tiempo, se



debió a su posición privilegiada en el mercado nacional<sup>46</sup>, la elección de la Revista Semana respondió a su identificación como un espacio periodístico, en el cual prestigiosas personalidades de la academia y la política, reflexionan sobre la acelerada y cambiante realidad política, económica y social de Colombia.

Finalmente, para recorrer la ruta a través de la cual estudiamos la contribución europea a la solución del conflicto colombiano, estructuramos la investigación en tres secciones.

La primera contextualiza nuestro problema, en la perspectiva de la rama científica elegida: las Relaciones Internacionales. De manera que, frente a la realidad observada, podemos señalar su íntima relación con el objeto de estudio de dicha disciplina; y describir las herramientas conceptuales, empleadas para el respectivo examen. Asimismo, a través de una breve exposición, sobre la evolución experimentada por la sociedad internacional, enfatizamos las interacciones entre los distintos actores estatales, que insertadas en un complejo relacional de múltiples agentes, proponen soluciones a problemáticas que aunque globales, producen impactos diferenciados. Dicha reseña nos permite presentar los diferentes actores involucrados en la paz de Colombia, su *modus operandi* y los vínculos que se establecen, a partir de dicha cuestión.

La segunda sección apunta al marco más amplio, en el que se inserta la inestabilidad colombiana: las confrontaciones internas como patrón de la actual conflictividad mundial. La reflexión sobre dicha materia comprenderá sus orígenes, los factores que las reproducen, sus principales consecuencias y la estrecha vinculación que mantienen con la esfera exterior. Las dimensiones

---

<sup>46</sup> A este respecto, nos adherimos a la explicación brindada por otro investigador colombiano, al señalar que la estructura casi duopólica del mercado nacional de prensa diaria, constituida por El Tiempo y El Espectador, fue alterada en su amplia trayectoria entre 2001 y 2007, como consecuencia de las dificultades económicas de El Espectador, que durante dicho periodo pasó a convertirse en semanario, dejando a El Tiempo como único diario de referencia en ese entonces. GUERRERO SIERRA, Hugo Fernando, *Op. cit.*,

alcanzadas por dichas crisis impulsan el apoyo internacional de diferentes actores. Frente a estos esfuerzos, repasamos los parámetros que guían las iniciativas estatales, realizadas en el marco de la prevención y gestión de conflictos. Donde además destacamos, que las estrategias desplegadas no sólo obedecen a las circunstancias convulsas, sino también a las concepciones e intereses de los colaboradores.

Entramos en materia con la aproximación al escenario colombiano, a finales del siglo XX, desde dos perspectivas: Detallaremos las principales aristas del conflicto armado y explicaremos el modo en que su agudización, a través de los vínculos externos, significó una de las etapas más difíciles de la historia moderna del país; y la circunstancia que presionó la petición de ayuda internacional. Analizaremos la contestación hecha por Estados Unidos, manifiesta en el Plan Colombia y sus consiguientes desarrollos. Esta propuesta, enfática en el uso de la fuerza, manifestó la inquietud de Washington, por la debilidad del Estado colombiano y el impacto de la crisis sobre sus prioridades en la zona. Dicho contexto determina el espacio y los términos en que se ejecutará el compromiso de la Unión Europea con la paz de Colombia. El despliegue de dicha respuesta nutre la tercera sección de la tesis.

Una vez establecido el marco de actuación de la UE en la esfera internacional y los pilares de su Política de Prevención y Gestión de Conflictos, abordamos el diálogo político establecido con Colombia, referente a la solución del conflicto armado. La nueva agenda detalla los lineamientos de su estrategia de paz y su distanciamiento, frente a la propuesta estadounidense.

Los compromisos se enfocaron en dos ámbitos centrales: la negociación entre las partes y el tratamiento a los factores subyacentes de la confrontación. El primero respondió a la postura asumida por la UE y sus Estados miembros, frente a los diálogos que el Gobierno entabló con guerrillas y autodefensas. Y el segundo contempló las acciones ejecutadas por la Política de Cooperación para

el Desarrollo, en las regiones más golpeadas por la violencia. El análisis de esta iniciativa, denominada como Laboratorios de Paz, giró en torno a la experiencia del Magdalena Medio.

Nuestro examen termina valorando el impacto de la estrategia europea, sobre la proyección de la UE como actor mundial de paz en el escenario colombiano. En ese sentido, se constató el respaldo otorgado por las instituciones comunitarias y los Estados miembros a los instrumentos para la paz; y se verificó la coherencia del planteamiento global europeo, en los diferentes frentes que comprendieron su relación con Colombia.



**SECCIÓN I.**  
**FUNDAMENTOS TEÓRICOS**



## CAPÍTULO PRIMERO. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA ESTRATEGIA DE PAZ DE COLOMBIA (1998-2006): CONTEXTO TEÓRICO

Examinar la participación europea en la construcción de la paz en Colombia supone en primera instancia, contextualizar dicha actuación en dos aspectos cardinales: la contribución de poderes externos a la solución de los conflictos intra-estatales y la observación de esta realidad, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. La elección de esta disciplina científica resulta conveniente, en la medida que las cuestiones mencionadas comprenden varias de las dinámicas, que subyacen en su objeto de estudio: la sociedad internacional global, el complejo relacional que en ella se establece y la formulación de soluciones a los problemas que afectan a la humanidad. Por lo tanto, serán los elementos analíticos de esta rama del conocimiento, los que guíen nuestra investigación, sobre la implicación europea en la estabilización de Colombia.

Comencemos por apuntar que el acervo teórico de las Relaciones Internacionales se encuentra repartido entre los reconocidos paradigmas tradicional, transnacional y estructuralista; y que pese a tener énfasis distintos, suelen usarse de manera complementaria, para realizar una aproximación global de algún sector de la realidad internacional.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Existen diferentes metodologías que los autores han empleado para presentar el *corpus* teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Una de ellas es la aproximación a los diferentes paradigmas o mapas mentales, en el marco de los cuales los especialistas han formulado respectivos modelos que sirvan de guía para la interpretación de la realidad internacional. Ahora bien, en tanto que ésta última presenta características complejas, que la asemejan a un puzle o a una amalgama de juegos, las disquisiciones científicas no responden a una única representación o imagen del mundo. De hecho, se observan casos en los que las reglas no se cumplen o en los que algunas piezas no encajan. Estos elementos constituyen el denominado dialogo interparadigmático, cuyo desarrollo ha resultado tanto en la convergencia entre el paradigma tradicional y el transnacional (ahora señalado como racionalismo, gracias a las transformaciones internas de cada uno: el primero hacia el neorrealismo y el segundo hacia el neoliberalismo); como en la oposición que frente a los mismos asumió el estructuralismo, transformado en reflectivismo. BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales* Ed. Tecnos, Madrid, 3<sup>o</sup> Edición 2007, pp. 56 y 74

El apoyo internacional a la paz en Colombia es un ejemplo del pluralismo con que opera la disciplina internacional, al evidenciar claramente materias propias y específicas de dos paradigmas. En efecto, el problema del conflicto armado, sus protagonistas, sus repercusiones -internas y externas-, así como la limitación de la política doméstica y la solicitud de colaboración extranjera, encuentran su respaldo doctrinal en el paradigma transnacional. Asimismo, en este predominante contexto, caben distinguir ciertos principios propios del paradigma tradicional, manifiestos en la actuación -que frente a la confrontación- emprendieron dos de los poderes estatales con mayor peso, en el sistema diplomático de finales del siglo XX: Estados Unidos y la Unión Europea. Veremos que dicha intervención, aunque surgió de la invitación cursada por el Gobierno colombiano, respondió no sólo a cuestiones de solidaridad, sino también a prioridades de política exterior. Asimismo, demostró la preponderancia de la potencia hegemónica en el hemisferio, que inicialmente influyó, en el deterioro de la situación colombiana y terminó imponiendo sus intereses en la agenda de paz.

El objeto central de la tesis atiende, precisamente, a la actuación realizada por dichos agentes en Colombia, a finales de los noventa y principios de la siguiente década. Sin embargo, considerando las vertientes apuntadas, conviene hacer una precisión: nuestro análisis obedecerá a un criterio amplio -y no restrictivo- de lo que se entiende por relaciones internacionales. Es decir, que aunque las relaciones políticas sean neurálgicas en nuestra observación, no podemos señalarlas como las únicas operantes en el problema a analizar; de hecho, éstas se encuentran inmersas en un complejo de interacciones privadas que, aunque rebasan el campo político, han logrado establecer con éste una estrecha interrelación. Por lo tanto, en el examen de la acción estatal también distinguiremos el protagonismo, influencia e interacción desempeñados por otros agentes no estatales.



El presente capítulo consta de dos secciones. La primera comprende una breve revisión de la evolución experimentada por la sociedad internacional, junto a los planteamientos teóricos que la han acompañado. En la misma, destacaremos la progresiva aparición y estudio de sus actores, sus interacciones y los problemas a los que se enfrentan.<sup>48</sup> Dichos elementos servirán de guía para la segunda parte, que contextualiza el problema colombiano. Al respecto, se introducirá brevemente el conflicto armado, su dinámica y protagonistas; y a continuación, se presentarán los actores estatales, sus lineamientos de política, su estrategia de paz y la relación establecida con los agentes no estatales.

#### *A. La sociedad internacional: objeto y estudio de las Relaciones Internacionales*

Desde que la disciplina de las Relaciones Internacionales asumió a principios del siglo XX el estudio científico de la realidad internacional -y con ella- el problema de la paz, sus aproximaciones teóricas han buscado ajustarse a la constante evolución de la sociedad objeto de análisis, para ofrecer una comprensión global de los fenómenos que en ella acontecen, así como la formulación de soluciones a los problemas que, en última instancia, impactan el bienestar de la humanidad.

En ese sentido podemos señalar que, durante la última centuria, la sociedad internacional ha sufrido un profundo proceso de transformación, que la ha llevado a abandonar su inicial carácter estatal, para convertirse en una sociedad

---

<sup>48</sup> Dicho repaso se ha realizado a partir de obras consultadas y de referencia como: BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales* Ed. Tecnos, Madrid, 3<sup>o</sup> Edición 2007. DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las relaciones internacionales* Editorial Tecnos, Madrid, 1994. 3<sup>o</sup> Ed. PALOMARES LERMA, Gustavo *Relaciones internacionales en el siglo XXI* Tecnos, Madrid 2006. PALOMARES LERMA, Gustavo *Teoría y conceptos de las Relaciones Internacionales: Relaciones Internacionales I* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1995. HALLIDAY, Fred *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación* Catarata, Madrid, 2002. SODUPE, Kepa *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, Bilbao 2003. GARCÍA PICASO, Paloma *Teoría breve de las Relaciones Internacionales* 3<sup>o</sup> Ed. Tecnos Madrid, 2009. COSTA, Oriol "Redibujando la disciplina de las Relaciones Internacionales. Una propuesta tentativa" *Revista Española de Derechos Internacional* Vol.LIV (2002), 2 pp. 669-702. HALLIDAY, Fred *Las Relaciones Internacionales y sus debates* (Informe) Ed. Centro de Investigaciones para la Paz CIP-FUHEM, Madrid 2006.

global. Este proceso a su vez, ha repercutido en una redefinición de las relaciones internacionales y de sus protagonistas: ya no limitadas a las interacciones entre los Estados -y las organizaciones que éstos constituyen-; sino que se extiende a la participación de actores no estatales, que desarrollan todo tipo de actividades fuera de las fronteras.

Este devenir internacional ha venido acompañado de un importante debate académico-metodológico, que ha permitido la configuración de distintas perspectivas teóricas (o paradigmas), desde las cuales se han venido observando y examinando las relaciones internacionales. Éstas priorizaron primero, el análisis en la actuación estatal (tradicionalismo) y, posteriormente, se enfocaron en el impacto de la emergente actividad transnacional (transnacionalismo), así como en las desigualdades mundiales, provocadas por los intercambios en el sistema capitalista (estructuralismo). Si bien entre las mismas se ha discutido su vigencia y capacidad explicativa, la consideración de cada énfasis contribuye a desarrollar una indagación global y comprensiva de la sociedad internacional, de sus actores, interacciones, estructura, problemas, etc.<sup>49</sup>

Siguiendo dicha lógica, haremos un breve repaso de la evolución de la sociedad internacional y el acervo científico que ha generado, para extraer los elementos que serán utilizados en el análisis del problema colombiano y de la actuación de los poderes externos frente al mismo.

---

<sup>49</sup> En el ámbito de las Relaciones Internacionales como disciplina científica, PALOMARES destaca que este debate paradigmático ha sido esencial en varios aspectos: como la delimitación del concepto y objeto de estudio, el desarrollo complejo de la elaboración teórica, del trabajo metodológico y del análisis empírico de la realidad internacional. PALOMARES LERNA, Gustavo *Teoría y conceptos de las Relaciones Internacionales: Relaciones Internacionales I* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1995, p. 67. Sin embargo, como apunta JIMENEZ, el debate ha llegado al agotamiento en la medida que “ninguno [de los paradigmas] responde satisfactoriamente al marco cambiante, complejo y dinámico de la realidad actual, pues cada uno de ellos está condicionado por el momento internacional que le dio origen. Por esta razón “esta interpretación del tiempo histórico y del propio quehacer teórico supone hablar más de esfuerzos acumulativos que de rígidos planteamientos alternativos. JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *El factor solidaridad en la dinámica de las relaciones internacionales: una perspectiva española* UNED, 1999, pp. 7 y 8.

## *1.1 La sociedad internacional en su naciente carácter estatal*

En su origen, la sociedad internacional comprendía exclusivamente el conjunto de Estados europeos, a los que posteriormente se sumaron los nacidos de los procesos de descolonización, cuyas interacciones eran guiadas por el dictamen de los actores más potentes. En ese entonces, la figura estatal se perfilaba como único actor de las relaciones internacionales y su base territorial diferenciaría el ámbito interno, del escenario donde éstas se llevarían a cabo. Es decir, que si bien en el interior de sus fronteras, el Estado sería el garante del orden y la máxima organización política, social y económica; en el exterior cada unidad sería independiente y existiría una competición (y hasta enfrentamiento) entre los agentes soberanos, por la acumulación de poder que les permitiera la consecución de sus propios intereses. Esta situación se reforzaba ante la ausencia de una entidad supranacional, que brindara seguridad a todos los miembros; de manera que eran éstos quienes asumían dicha tarea, bien de forma autónoma o mediante alianzas.

### *1.1.1 El paradigma tradicional*

En esta realidad anárquica y marcada por los conflictos, el estudio de las Relaciones Internacionales centró su atención en la acción de los Estados y su preocupación en la estabilidad y la seguridad internacional, entendida por la ausencia de confrontación entre aquellos. En ese sentido formuló las dos concepciones básicas, sobre las que descansa el paradigma tradicional: una idealista, que preveía la fijación de unas normas que permitieran la conducción “apropiada” de los Estados; y otra realista, que consideraba el interés nacional inherente a la acción estatal, “regulado” por el equilibrio de poder de las unidades más fuertes.

Aunque la vertiente normativa surgió como respuesta a la devastación de la Primera Guerra Mundial, su incapacidad para evitar otra confrontación

semejante abrió el camino del realismo, que terminó imponiéndose ante el advenimiento del sistema bipolar, apoyado en la disuasión nuclear. Desde este último enfoque, la disciplina científica empleó sus instrumentos de investigación hacia necesidades específicas del Estado, como por ejemplo: i) su lucha por el poder, ii) la consecución de sus intereses -definidos en términos de seguridad nacional-, iii) el funcionamiento del equilibrio entre las potencias, como mecanismo de estabilidad y iv) la definición de paz como ausencia de conflicto.<sup>50</sup>

Estos lineamientos, que constituyen los pilares de la teoría general de las Relaciones Internacionales, hunden sus raíces en las concepciones clásicas de la teoría del Estado, y en los años cincuenta, fueron formalizados por los especialistas estadounidenses, en la teoría del realismo político.<sup>51</sup> Su labor investigativa contó con una influencia determinante de la ciencia política, que llevó a definir las relaciones internacionales en referencia exclusiva, a las interacciones que se producen en el seno del sistema interestatal. Esto es lo que se denomina como política internacional, caracterizada por su particular atención a las relaciones políticas de los Estados y al papel desempeñado por el poder y el interés nacional, como factores explicativos de las mismas y de los fenómenos internacionales.<sup>52</sup>

A partir de la Segunda Guerra Mundial, dichos elementos se han configurado como parámetros estructurales de la política exterior de Estados Unidos, actor que desde ese momento, buscó asegurar su hegemonía y mantener un *status quo* favorecedor de sus intereses. Su perfil de potencia guía y

---

<sup>50</sup> DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las relaciones internacionales* Editorial Tecnos, Madrid, 1994, p.133- 138.

<sup>51</sup> Durante los años cincuenta Hans Morgenthau se distinguió por poner las bases del pensamiento realista entre los teóricos norteamericanos de Relaciones Internacionales, además de aplicar dicho pensamiento al análisis de la política exterior de Estados Unidos. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 41.

<sup>52</sup> DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, pp. 22 y 125-126.

diseñador de la agenda internacional se ha mantenido aun en el contexto global de fines de siglo, como lo demuestran sus iniciativas frente a las inestabilidades surgidas de la postguerra fría y la amenaza terrorista.<sup>53</sup> Como veremos más adelante, esta circunstancia tiene significativas connotaciones que determinaron la preponderante presencia de Washington en el escenario colombiano. No sólo en la aparición de las dimensiones externas del conflicto armado, sino también en su postura asumida en la búsqueda de la paz.

## 1.2 *Evolución de la sociedad internacional: la aparición de nuevos actores*

Los avances que experimentó la sociedad mundial en materia tecnológica y económica a partir del siglo XIX -y especialmente desde la segunda postguerra-, impulsaron el surgimiento de nuevos actores, cuyas relaciones repercutirán significativamente en el carácter estatal, que dominaba hasta entonces la escena internacional.

En efecto, las innovaciones técnicas de la revolución industrial -aplicadas a los medios de transporte- así como el progreso tecnológico -incorporado a los procesos productivos- permitieron el auge de los intercambios y transacciones entre agentes estatales y no estatales a lo largo de todo el mundo. Dicho dinamismo se vio reforzado en la segunda mitad del siglo XX, por la expansión y liberación comercial adelantada por el sistema GATT/OMC, que favoreció un entorno de política más abierto para las relaciones económicas entre las naciones y a su vez entre los individuos.<sup>54</sup> A este proceso se sumó la rápida evolución de los adelantos científicos en información y comunicaciones, que

---

<sup>53</sup> Al respecto DEL ARENAL apunta que [...] a lo largo de los años sesenta y setenta hasta el presente, y a pesar de las innovaciones teóricas y metodológicas que se introducen en el estudio de las relaciones internacionales, los presupuestos del realismo político siguen presentes en una larga serie de especialistas norteamericanos. *Ibidem*, p. 127. Ver también PALOMARES LERNA, Gustavo *Teoría y conceptos.. Op. cit.*, p. 85 y ss.

<sup>54</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO *Informe anual 1998*, pp. 43 y 44. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/ance98\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/ance98_s.pdf). Acceso en octubre 2011, p. 32.

desde los años setenta dieron un vuelco a las interacciones: i) les imprimieron instantaneidad y ubicuidad, ii) las extendieron a todas las actividades humanas y iii) involucraron cada vez más a todo tipo de actores. Todos estos factores originaron las condiciones propicias, para que diversos agentes no estatales comenzaran a desarrollar sus actividades, fuera de las fronteras de sus Estados.<sup>55</sup>

### 1.2.1 La aproximación desde la sociología histórica

Aunque la actividad transnacional en sí misma siempre ha existido y no es novedosa, su señalamiento como objeto de estudio de la realidad internacional ha sido tradicionalmente marginal; pues, como explica DEL ARENAL “en un principio se consideraban como simples elementos de un entorno, en el que el Estado soberano era siempre el centro y núcleo de atención”.<sup>56</sup> Aún así, desde esta perspectiva clásica, encontramos las primeras consideraciones de este fenómeno en las concepciones teóricas europeas, que a través de la sociología histórica, formularon una definición amplia de la sociedad internacional y de las relaciones que en ella se establecen. En ese sentido, MESA se refiere a la escena internacional como “un complejo relacional en el que tienen cabida todos los grupos sociales e individuales, cuyos intereses y vocación les hacen salir del límite nacional y desarrollar o complementar sus actuaciones en el marco internacional”.<sup>57</sup> En consecuencia, dicha definición lleva a observar la realidad como un todo -sin distinguir un mundo interno y externo- donde se producen una amplitud de interacciones, que como apunta

---

<sup>55</sup> Fue el caso de las empresas transnacionales que ubicaron sus estructuras y procesos de producción en diversos lugares mediante inversiones extranjeras. Actividades como éstas a su vez, también estimularon los desplazamientos humanos por negocios, turismo o necesidades laborales. *Íbidem*.

<sup>56</sup> DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 310.

<sup>57</sup> Definición planteada por Mesa y que obedece al criterio de localización formulado previamente por Marcel Merle. MESA, Roberto *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Madrid 1977; 2º Ed. Madrid, 1980, pp. 182-183. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 188.

SCHWARZENBERGER, no se ciñen solamente a los Estados; sino también incluyen a grupos e individuos, que terminan afectando la sociedad internacional.<sup>58</sup>

### 1.2.2 Teorías de la integración

Asimismo, el señalado auge de los procesos de liberalización económica y acuerdos comerciales entre Estados, unido al florecimiento de organizaciones internacionales, alientan las distintas teorías de la integración, como el neofuncionalismo, que señalan un planteamiento alternativo a la tradicional concepción estatal y competitiva de las relaciones.

En efecto, al hilo de lo observado por la sociología histórica, estas teorías bajo inspiración funcionalista, rechazan la irreductibilidad del Estado como unidad dominante. De hecho, la califican de inadecuada en tanto que sus acciones sólo pueden suscribirse a un territorio limitado; mostrándose escasas ante las necesidades de los individuos que sobrepasan las fronteras. De ahí, que la fórmula propuesta sea la cooperación entre los Estados, cuya máximo desarrollo alcance su integración. La puesta en marcha de este proceso requiere el tratamiento de las fricciones inherentes a las relaciones interestatales, por lo que ya no tiene cabida la prevalencia de los intereses individuales en el marco internacional y se impulsa un nuevo concepto de paz y estabilidad.<sup>59</sup>

A diferencia del caso estadounidense, dichos planteamientos son lo que subyacen el proceso de integración europeo.<sup>60</sup> Y, en aras de la coherencia, éstos

---

<sup>58</sup> SCHWARZENBERGER *Power Politics. A Study of International Society*. Londres 1941 2ª Ed. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 155

<sup>59</sup> DEL ARENAL, C. *Introducción a ... Op. cit.*, pp. 261 y 262.

<sup>60</sup> En los años cincuenta, Eneest Haas fue el máximo exponente de los estudiosos de la integración europea a partir del Neofuncionalismo. Su obra central sobre el proceso de Europa es HAAS, E. *The Uniting of Europe Political, Economic and Social Forces (1950-1957)*, Standford UP, Standford 1958. Citado por BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p.41.

también impregnan los principios de la acción exterior de la Unión Europea. En ese sentido, la UE ha procurado que los logros alcanzados en el ámbito interno, comiencen a manifestarse en aquellas áreas del mundo donde despliega su acción. De ahí que la paz en Colombia, y la estabilidad en los Andes, se perfilara como un ensayo donde Europa podría demostrar la eficacia de su política de prevención de conflictos.

Las mencionadas aportaciones teóricas, aunque se mantienen en su vertiente clásica, suponen importantes avances desde el planteamiento realista. En primer lugar, la atemperación del protagonismo estatal, que aunque fundamental no es único ante la aparición de otros sujetos. Asimismo, la ampliación de la perspectiva con la que se aborda la escena internacional y con ella, la comprensión de fenómenos de naturaleza política y no política. Esta circunstancia, a su vez, presiona la transformación de las relaciones hacia la cooperación, que alcancen una estabilidad más allá de la simple ausencia de conflictos.

### *1.3 Impacto de la actividad no estatal en la sociedad internacional*

El importante dinamismo alcanzado por la actividad transnacional, a partir de la segunda mitad del siglo XX, convierten a este fenómeno y a sus protagonistas en objeto de mayor atención, por parte de los círculos políticos y académicos estadounidenses. Éstos al constatar su significativa repercusión, terminan cuestionando la validez del paradigma tradicional y su núcleo de análisis estatal.

Sus consideraciones parten de verificar el revelador impacto que han generado las interacciones no estatales, sobre el espacio fronterizo: por una parte, impulsaron su vertiginoso desgaste, diluyendo su papel diferenciador

---



entre el mundo interno y externo; y por otra, impusieron en su lugar, un denso entramado de vinculaciones entre distintos agentes, en el que todos los contratantes ahora quedan expuestos -de una u otra manera- a los asuntos que acontezcan o afecten a sus contrapartes. Dicho proceso explica la base del actual carácter interdependiente y global de la sociedad internacional; así como la sacudida de los parámetros sobre los cuales descansaba la sociedad interestatal, como la soberanía, la seguridad, sus amenazas, la no intervención en asuntos internos, etc.<sup>61</sup>

### 1.3.1 *El paradigma transnacional*

Esta turbulenta transición comenzó a mostrar sus primeras manifestaciones a finales de los años sesenta<sup>62</sup> y con ella el planteamiento de nuevos retos para las Relaciones Internacionales; pues las aproximaciones teóricas desarrolladas hasta ese momento, se mostraban limitadas para explicar y abordar el difuso contexto mundial. Esta coyuntura propició que la academia estadounidense diera a luz la denominada concepción transnacional, cuyos postulados se muestran abiertamente críticos con el paradigma tradicional.<sup>63</sup> En concreto denunciaban que, al relegar la actividad transnacional y su impacto a un segundo plano, se obtenía una apreciación incorrecta de la dimensión de este

---

<sup>61</sup> DEL ARENAL, Celestino “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política” En *Cursos de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz, Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2001, pp. 33-35.

<sup>62</sup> Al respecto BARBÉ apunta que en la década de los sesenta, las condiciones mundiales comenzaron a cambiar sustancialmente, por la convergencia de varios factores, que se consolidarán en décadas posteriores. Así, a la reducción de la tensión político-militar, gracias a la distensión Este-Oeste, se sumó la emergencia de nuevas realidades (explosión del número de Estados a partir de la descolonización, crecimiento económico de Europa Occidental y Japón, etc.); que evidenciaron a su vez distintos problemas (nuevos o reformulados) como: el desequilibrio Norte-Sur, convertido en tema de agenda internacional, la crisis energética y la desestabilización monetaria internacional. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p.65

<sup>63</sup> La detración contra el paradigma realista o tradicional también provenían del paradigma estructuralista. Pero a diferencia de los transnacionalistas, su postura se caracterizó por remarcar las diferencias entre ricos y pobres en el ámbito mundial, desde una posición crítica (de base marxista) contra el sistema económico capitalista. *Íbidem*, p. 64

fenómeno y de la realidad internacional que había contribuido a configurar. En ese sentido, censuraban que los análisis centrados en la perspectiva estatal no reflejaran la importancia política de las relaciones sociales, tampoco diferenciaban entre la variedad de actores no estatales y desconocían las conexiones de éstos últimos con el sistema interestatal.<sup>64</sup> En consecuencia, la concepción transnacional propone un nuevo paradigma que brinde herramientas de análisis más pertinentes, basadas en nuevos supuestos:

- Ampliación del rango de actores objeto de atención, de modo que junto al Estado, surgen otros numerosos y variados protagonistas como agentes no estatales, transnacionales, subnacionales e incluso seres humanos.<sup>65</sup>
- La definición de relaciones internacionales comprende un amplio conjunto de interacciones interestatales, transnacionales e intercambios entre actores subestatales.<sup>66</sup>
- La distinción entre los asuntos internos y externos pierde vigencia y en consecuencia es posible hablar, por una parte, de la emergencia de un sistema mundial o global; y por otra, de la visión holística de los fenómenos sociales, en tanto que las dificultades de un actor se convierten también en problemas para los demás.

---

<sup>64</sup> KEOHANE, Robert O., y NYE Joseph S., *Transnational Relations and World Politics. An Introduction*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. XII-XVI. Citados por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 318.

<sup>65</sup> Resulta pertinente la aclaración de BARBÉ, en cuanto a que no todo actor transnacional debe ser considerado como tal. Dicha categoría se mide a partir de la influencia que efectivamente ejerce el actor en cuestión, en su respectivo terreno de juego (sea militar, comercial, humanitario, etc.). También depende de la conveniencia de considerar su inclusión en un estudio determinado. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 153.

<sup>66</sup> KEOHANE, Robert O., y NYE Joseph S., *Transnational Relations and World Politics. A Conclusion* p. 382. Citados por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 320. Dicha gama supone la existencia de sistemas heterogéneos, respecto a los diferentes agentes y las distintas categorías de relaciones; según se produzcan entre actores del mismo tipo o de diferente clase. YOUNG, Oram "The actors in World Politics" en ROSENAU, J.N; DAVID, V.; EAST, M.A *The Analysis of International Politics. Essay in Honour of Harlod and Margaret Sprout*, Nueva York 1972 p. 136. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 326.

- La seguridad y sus amenazas ya no se definen exclusivamente en términos militares y estatales, sino que ahora es multidimensional y multidireccional.<sup>67</sup> Abriendo el paso a la concepción de riesgos mundiales como terrorismo, narcotráfico, conflictos armados, pobreza, degradación ambiental, etc.
- La naturaleza y dinámica de tales problemas exige soluciones y políticas coordinadas, que impactan las relaciones interestatales en materia de seguridad, abandonando su carácter individual y anárquico para convertirse en una cuestión común. De esta manera se estructura un nuevo tipo de relaciones internacionales entre los distintos agentes (estatales y no estatales), a través de procesos de cooperación, solidaridad internacional, acuerdos políticos y económicos, así como la creación de organizaciones internacionales y diversos procesos de integración. Dando pasos firmes hacia la configuración de una comunidad internacional.<sup>68</sup>
- Entre las consecuencias que todos estos cambios han supuesto para la figura del Estado y que lo han debilitado, pueden destacarse: i) pérdida de exclusividad en la escena mundial, ii) desgaste de su base territorial, iii) participación marginal en el volumen total de interacciones, iv) pérdida de autonomía frente a la nueva dimensión de los problemas y v)

---

<sup>67</sup> Es decir que ahora las amenazas comprenden aspectos económicos, sociales, ambientales, culturales, científico-técnicos, etc.; y de acuerdo con los mismos, sus orígenes pueden ubicarse actores transnacionales y subestatales, como sucede con el crimen organizado, las agrupaciones armadas, etc. DEL ARENAL, C. "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales (...) *Op cit.*, p. 74. Al respecto HARROD argumenta que las relaciones transnacionales son hoy lo suficientemente importantes para desafiar el poder del Estado o al menos para desarrollar interdependencias no controladas por el Estado, que limitan el uso del poder estatal en áreas funcionales y significativas. HARROD, Jeffrey "Transnacional Power" *The Year Book of World Affairs* Vo. 32, (1976) p. 98. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 312.

<sup>68</sup> A dicha característica de la actual sociedad internacional, BARBÉ la denomina agenda global. Y al proceso por medio del cual los agentes de la sociedad internacional como organizaciones internacionales, gobiernos, entidades subestatales, empresas, movimientos sociales, ONG, etc., se organizan para abordar dichos problemas, le ha denominado gobernanza global. BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales* Ed. Tecnos, Madrid, 2003, p. 290. Esta idea de gobernabilidad internacional también ha sido remarcada por otros autores como HALLIDAY, Fred *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación* Catarata, Madrid, 2002.

fragmentación de su posición exterior, ante la proliferación de distintas iniciativas por parte de sus nacionales.<sup>69</sup>

- Asimismo, surge una nueva concepción de paz, ya no definida exclusivamente por la ausencia de enfrentamientos armados entre las unidades estatales; sino como la solución de otro tipo de problemáticas, que impactan a los miembros de la sociedad internacional y cuya iniciativa involucra a todos los actores, tanto públicos como privados.<sup>70</sup>
- Como consecuencias de estas nuevas circunstancias, se amplía el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales: en sus dimensiones, estructuras y procesos de análisis; así como una profundización de su agenda investigativa, que comprenda asuntos económicos, culturales, medioambientales, etc.

### 1.3.2 Críticas hacia el nuevo paradigma: la pervivencia del poder estatal

Si bien la aportación hecha por esta concepción global arrojó importantes luces, en la interpretación de la nueva realidad internacional; sus planteamientos han sido objeto de duras críticas, en dos aspectos: por

---

<sup>69</sup> Una amplia explicación de estas circunstancias es desarrollada por LEURDJK, J. Henry "De la politique internationale á la politique transnacionales: un changement de paradigmas?" *Revue Internationale de Sciences Sociales* vol. 26 (1974) p. 62. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p.326 y 327. En ese sentido, DEL ARENAL concluye: "Los Estados son cada vez menos soberanos, menos independientes y más vulnerables unos de otros en todos los ámbitos, así como respecto de los actores transnacionales y subestatales". DEL ARENAL, C. "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales" *En Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz. Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2008-2009, p. 210.

<sup>70</sup> Al respecto señalan KEOHANE y NYE: "En el futuro la paz mundial dependerá no sólo de las formas que adopten las actividades transnacionales; sino también de la creatividad demostrada por los líderes de los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones transnacionales mismas. KEOHANE, Robert O. y NYE Joseph S. *Transnational Relations and World Politics. A Conclusion* Citados por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op.cit.*, p. 321.

sobredimensionar la actividad transnacional y por negar la pervivencia de la conflictividad en las relaciones interestatales.<sup>71</sup>

Frente a la primera cuestión, varios autores rechazan que los nuevos actores hayan llegado al punto de rivalizar y menos aún de sobrepasar a las grandes potencias, de manera que aún no puede considerárseles que sean perceptiblemente más influyentes que los Estados. De ahí que resulte prematuro desechar la importancia de esta figura, y con ella, al paradigma tradicional.<sup>72</sup> Una ilustración de dicho debate es ofrecida por BARBÉ, quien articulando la globalización económica con el poder político, señala dos ejemplos de la pervivencia de este protagonismo. Por una parte, el papel que en dicho proceso han desempeñado las potencias hegemónicas, impulsando e imponiendo medidas de desregulación en distintos campos; y por otra parte, la responsabilidad que a las mismas se está exigiendo, para la gestión de los efectos negativos que produce la globalización; como lo demuestran las reivindicaciones durante los encuentros multilaterales, por parte de diferentes movimientos sociales.<sup>73</sup>

La segunda crítica destaca la pervivencia de la conflictividad de las relaciones, como consecuencia de los efectos dispares de la actividad

---

<sup>71</sup> A dichas críticas habría que sumar otra del plano científico, que señala la escasa rigurosidad que adolece el paradigma transnacional, al no proponer una teoría general de la política mundial. Refiriéndose a Kehonane y Nye, YALEM apunta: “estos autores han producido una matriz multifacética de relaciones, que puede ser una representación exacta de la creciente complejidad mundial. Pero han fracasado en proporcionarnos un conocimiento sistemático que relacione la relativa influencia de los varios tipos de actores dentro de su compleja matriz (...)” YALEM, Ronald J. “Transnational Relations versus International Politics” *The Year Book of World Affaire*, Vol. 32 (1978). Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a ... Op. cit.*, p. 321.

<sup>72</sup> WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, Mass., 1979. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a ... Op. cit.*, p. 331.

<sup>73</sup> BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 320. En ese sentido, JIMENEZ REDONDO destaca que frente a la pérdida de protagonismo estatal, también se está produciendo “un aumento de la presión social para que el Estado solucione problemas internacionales complejos, a través de la política de solidaridad internacional. [...] Una presión social que está haciendo que los Estados tengan también que replantear conceptos básicos como el interés nacional o sus ideas de seguridad [...]” JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *Op. cit.*, p. 23.

transnacional. Aunque es innegable que se ha producido un empuje de los procesos de integración y cooperación, para la resolución de problemas comunes; no puede desconocerse que -en otros muchos casos- la profundización de los intercambios no ha traído una distribución equitativa, ni de los costos ni de los beneficios que los mismos generan. En ese sentido, BRAILLARD incide en el crecimiento de la interdependencia y censura que ésta sea presentada como una situación simétrica (esto es dependencia mutua entre actores sociales) que tiende a enmascarar la dimensión conflictiva de las relaciones internacionales y la estratificación del sistema en general.<sup>74</sup> Tal planteamiento es recogido por el paradigma estructuralista, enfocándose en las relaciones económicas internacionales en términos de desigualdad y dominación, tal como lo ejemplifican los intercambios entre el centro y la periferia.<sup>75</sup>

Esta situación, trasladada a la gestión de las amenazas mundiales en el seno de los Estados, adquiere particular relevancia en el caso de las potencias y su comportamiento en relación con la agenda internacional, donde se inscriben los asuntos supranacionales. Como señala BARBÉ, la relevancia de un tema y su tratamiento en la *agenda setting* se determina realmente, a partir de los efectos que el problema en cuestión tiene sobre los intereses, de quienes detentan el

---

<sup>74</sup> BRAILLARD, Philippe "Les sciences sociales et l'étude des relations internationales" *Revue Internationale des Sciences Sociales*, nº4 (1984) Citado por BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 69. Los autores CARDONA y TOKATLIAN señalan que aun en un mundo de creciente interdependencia, las relaciones de mercado mantienen una importancia relativa frente a las relaciones de poder político militar. Asimismo, sostienen que si bien los espacios geoeconómicos pueden equipararse con los de corte geopolítico, insisten que junto con la tecnología y el mercado, los asuntos de la guerra y la paz, permanecerán al momento de juzgar las nuevas realidades internacionales. De ahí que concluyan: "No estamos aun ante una nueva época caracterizada por la cooperación irrestricta, abierta, generosa y plural entre las naciones". CARDONA, Diego y TOKATLIAN, Juan Gabriel "El sistema mundial en los noventa" *Revista Colombia Internacional* Nº 13, enero-marzo 1991, p.5. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/77/index.php?id=77> . Acceso diciembre 2011.

<sup>75</sup> De ahí que el paradigma estructuralista considere la naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional, con el consiguiente efecto conflictivo. Pero a diferencia del paradigma tradicional, considera que tales circunstancias se originan en los intereses y en la propia naturaleza del sistema capitalista. DEL ARENAL, C. *Introducción a ... Op. cit.*, p. 34.

poder estructural.<sup>76</sup> En ese sentido, RAMÍREZ alerta de la peligrosa actitud en la que pueden incurrir las potencias, que en ejercicio de su poder, definen unilateralmente los retos comunes, desde el ángulo exclusivo de sus intereses y perspectivas; y que así transfigurados, sean impuestos a los demás actores como prioridades mutuas. Esta interpretación amañada de los máximos poderes estatales tiene varias implicaciones: desde el encubrimiento de su propia responsabilidad, pasando por la concentración de toda la carga sobre los agentes más débiles; hasta la decisión por sí mismos -y sin consulta alguna- de intervenir en terceros Estados, incluso por la fuerza.<sup>77</sup>

Muchas de estas críticas sirvieron para que los exponentes del transnacionalismo reconocieran, en los años ochenta, la necesidad de considerar el análisis realista en la comprensión coherente de la política mundial, incorporando el componente de poder en la aproximación de la interdependencia.<sup>78</sup> De esta manera, la disciplina de las Relaciones Internacionales insertó la coexistencia de paradigmas, en su pluralidad y complementariedad.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> El poder estructural es entendido por BARBÉ como la capacidad de un actor (en este caso de las potencias) para influir tanto en el comportamiento de los demás actores y como para establecer las reglas de juego del sistema. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, pp. 181 y 237 y 323.

<sup>77</sup> RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2004 p. 73. Al respecto CARDONA y TOKATLIAN señalan que pese a que existen nuevos puntos en la agenda global, el enfoque hacia estos problemas no ha variado sustancialmente y mantienen su clave de poder. En su planteamiento citan dos ejemplos. Por una parte, la provisión de recursos energéticos, patentizado en la demanda petrolera; y, por otra, la dificultad que tiene el sur para explicar que es el norte el principal depredador del medio ambiente y que existe una corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones al tema ecológico. CARDONA, Diego y TOKATLIAN, Juan Gabriel *Op. cit.*, p.6

<sup>78</sup> Así se pudo constatar en los posteriores trabajos teóricos de KEOHANE y NYE en su obra *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, 1º Ed. Boston/Toronto, 1977. En la que se otorgó atención al papel del poder en las relaciones de interdependencia, el reconocimiento de la pervivencia de relaciones conflictivas entre los actores y la configuración de los regímenes internacionales. DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 321 a 325.

<sup>79</sup> KEOHANE, R. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond p. 504 en FINIFTER, A. W (Comp.), *Political Science: The State of Discipline* American Political Science Association, Washington D.C, 1983, p. 504 Citado por BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p.64.

*B. La aportación de actores externos a la paz en Colombia: un estudio desde el pluralismo teórico*

Como señalamos anteriormente, el análisis de la contribución de poderes externos a la paz en Colombia, ejemplifica la necesidad de emplear los distintos elementos paradigmáticos de las Relaciones Internacionales, para desgranar las diferentes aristas que componen este problema. En ese sentido, podemos señalar que nuestro estudio gravita en torno a dos centros. El primero está referido al examen de los conflictos armados intra-estatales, desde la perspectiva del paradigma transnacional, y su reflejo en el escenario colombiano. El segundo está relacionado con un enfoque primordialmente estatal, donde abordamos la acción de los máximos poderes externos frente a estas confrontaciones. Si bien dicha aproximación obedece, a lo que el transnacionalismo califica como interdependencia, nuestro análisis se hará teniendo en cuenta dos vertientes: por una parte, la visión clásica, donde estimamos la pervivencia de los intereses de las grandes potencias, en la gestión de los problemas mundiales; y que en nuestro caso se manifiestan, sobre todo, en la respuesta estadounidense y la relación trasatlántica. Por otra parte, asumimos la visión global, expresada en la contestación de la Unión Europea, a la crisis de Colombia, pese a considerar este país como un contexto periférico.

*1.1 Los conflictos armados internos y su dimensión exterior: el caso de Colombia*

Por diferentes razones, los conflictos internos son sintomáticos de las particularidades que exhiben, muchas de las amenazas a la paz y seguridad internacional. No sólo porque se configuran en una de las expresiones novedosas de la confrontación armada, en un mundo donde se presentan contados choques interestatales; sino porque además, se producen en el interior de estructuras estatales débiles, que al sumarse al desgaste sistémico de las

---



fronteras, permite a estos problemas adquirir una dimensión exterior, a través de diversos canales: tanto por la conjunción de factores propios y sistémicos que los alimentan, como por el impacto de dichas situaciones más allá de sus fronteras. Así, aunque estas confrontaciones tengan protagonistas y orígenes domésticos, alcanzan un significativo poder desestabilizador, convirtiéndose en amenazas a la paz y seguridad internacional.<sup>80</sup>

A su vez, este fenómeno ilustra en varios sentidos, el deterioro que ha sufrido la figura del Estado escenario del conflicto: i) la pérdida del monopolio de la fuerza y del control de la totalidad del territorio, ii) la consiguiente limitación de las políticas nacionales para afrontar la violencia, iii) la necesidad de contar con la cooperación de otros actores, como los Estados vecinos.

Esta merma en el protagonismo estatal, contrasta con el reforzamiento alcanzado por los actores no estatales presentes -directa o indirectamente- en este tipo de enfrentamientos. A grandes rasgos, estos pueden llegar a comprender: los grupos armados de todo tipo, la población víctima de sus acciones y las organizaciones sociales que realizan una labor humanitaria sobre el terreno. A dichos agentes también se suman periodistas, tropas de pacificación, funcionarios de agencias internacionales, etc. La proyección exterior de algunos de estos nuevos protagonistas parte de la influencia que efectivamente ejercen, así como en la atención que reciben por parte de otros actores, como los Estados.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Ver con más detalle el capítulo 2. Los Conflictos Armados Internos: Una Problemática Internacional.

<sup>81</sup> En cuanto a la definición de este tipo de actores como unidades del sistema internacional, BARBÉ señala 3 elementos: i) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos; ii) que tiene capacidad de ejercer influencia sobre otros actores del sistema y iii) que goza de cierta autonomía. Modelo tomado de B. RUSSETT y H. STARR, *World Politics. The Menu for Choice*, Freeman and Company, Nueva York 1989, citado por BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p.154.

A continuación, expondremos la manera en que estas características de los conflictos internos, recogidas por el transnacionalismo, tienen su reflejo en el contexto colombiano. Éste, después de varias décadas de enfrentamientos, comenzó a experimentar una progresiva dimensión exterior, que aceleró otros procesos, como la debilidad del Estado, el consiguiente fortalecimiento de sus adversarios y la presencia de nuevos actores ajenos al enfrentamiento armado.

En efecto, por ahora, sólo mencionamos que el conflicto colombiano hunde sus raíces a mediados del siglo XX, en las reivindicaciones políticas, económicas y sociales que distintos grupos guerrilleros con vocación izquierdista, manifestaron violentamente contra el *establishment* colombiano, que tradicionalmente ha monopolizado el ejercicio de poder en el país. La brecha estructural entre la ciudad y el campo, situó la lucha armada en este último escenario con importantes consecuencias, entre ellas, la atención marginal y de estricto orden público que la clase política concedió a dicho problema; así como el surgimiento de grupos de autodefensas, impulsados por sectores de la población víctima de los ataques de los insurgentes, entre ellos los carteles de la droga.<sup>82</sup>

La transformación del dinamismo de la confrontación se produjo de la mano de un negocio transnacional ilegal (el narcotráfico), cuya filtración en el contexto interno operó de manera dispar en las partes enfrentadas. Por una parte, permeabilizó las altas esferas del poder, corrompiendo las instituciones estatales; y por otra, fortaleció las finanzas de guerrillas y autodefensas, cuando los distintos eslabones del negocio coincidieron con su actividad armada. A partir de este último encuentro, ambos fenómenos se retroalimentaron: el narcotráfico proveía ingentes recursos a todos los grupos armados y éstos a su vez, disputaban el control de territorios de cultivos ilícitos y laboratorios de procesamiento, para proveerles seguridad. De esta manera, mientras el Estado

---

<sup>82</sup> Ver con más detalle el capítulo 3. El Conflicto Armado Colombiano y su Proyección Exterior.

era incapaz de contener el despliegue geográfico del conflicto y del narcotráfico, se recrudecía el impacto de la violencia sobre la población. Circunstancia que, a su vez, agudizó la demanda de las actividades humanitarias en el país.<sup>83</sup>

Es precisamente desde este ámbito social, de donde han surgido caminos alternativos hacia la solución del conflicto. Pues ante la limitación de las políticas públicas, las propias comunidades han emprendido iniciativas para enfrentar las acciones de los grupos armados en sus territorios y construir las condiciones de una paz duradera. Los logros alcanzados por estos esfuerzos de base han sido tan significativos, que han captado la atención del Gobierno central y de distintos agentes de cooperación internacional, quienes han enfocado sus programas hacia el fortalecimiento de dichas iniciativas.<sup>84</sup>

Ahora bien, este dinamismo del conflicto armado que favoreció la emergencia de los diferentes actores no estatales, contrasta con el desgaste demostrado por el Estado colombiano a finales de los noventa, en distintos aspectos. Internamente, se constataba que, frente al tradicional abandono institucional en amplias regiones de la geografía, crecía la presencia y control territorial de los grupos armados ilegales. Dicho avance además difuminaba el monopolio del uso de la fuerza y permeabilizaba las relaciones políticas y sociales de los habitantes en las diferentes regiones. Este debilitamiento del Estado también se evidenció de cara al exterior, ante el importante dinamismo alcanzado por actores no estatales fuera de las fronteras. Es el caso de la labor diplomática de los mismos movimientos guerrilleros, que encontraron eco en varias capitales europeas en los años ochenta, que años después el Gobierno buscó contrarrestar.<sup>85</sup> También resultaron significativas las campañas

---

<sup>83</sup> *Íbidem.*

<sup>84</sup> Ver con más detalle el capítulo 7. La Política de Prevención y Gestión de Conflictos de la UE en Colombia.

<sup>85</sup> Así lo destacaba Guillermo Fernández de Soto, ministro de Relaciones Exteriores durante la administración Pastrana: “Lo que se estilaba en algunos países europeos era escuchar solamente el mensaje de la insurgencia colombiana. Con la *Diplomacia por la paz* hemos logrado cambiar ese

mediáticas llevadas a cabo por las organizaciones sociales, ante foros internacionales, en las que se denunciaba la preeminencia de los instrumentos de fuerza en la solución del conflicto y la predominante injerencia estadounidense en dicho asunto. Reclamamos que en el caso del Plan Colombia y la lucha antiterrorista fueron acogidos por altos funcionarios y Gobiernos de la UE, que manifestaron su distanciamiento frente a tales propuestas.<sup>86</sup> A dichas circunstancias, cabe sumar también, las limitaciones que experimenta la acción estatal para intervenir en cuestiones álgidas como la lucha contra la droga, los derechos humanos, el perdón y amnistías, etc., materias determinadas por importantes lineamientos internacionales.<sup>87</sup>

### 1.2 *La sociedad internacional frente a la solución de los conflictos armados: entre la cooperación y la pervivencia de intereses.*

Desde los postulados transnacionales, que señalan el deterioro estructural que han sufrido las fronteras estatales, es posible comprender la manera en que las inestabilidades de los Estados, como los conflictos internos, se convierten en amenazas para la seguridad internacional. De ahí, que este tipo de problemáticas sean insertadas en la agenda de prioridades, que requieren la cooperación y solidaridad de todos los actores de la sociedad internacional, para encontrar su solución. Estas circunstancias han impulsado diferentes iniciativas estatales y no estatales de prevención y gestión de crisis; así como la

---

esquema y hemos salido a contarle a muchos países la realidad efectiva de Colombia, y cuando uno juega con la verdad le va bien. [...]”Diplomacia por la Paz” en *Revista Cambio: suplemento El BID y los procesos de paz: una reflexión para Colombia* 26 de junio de 2000, p. 29

<sup>86</sup> Debe destacarse la campaña de oposición realizada por las organizaciones sociales en Europa, cuando el Gobierno colombiano buscó el respaldo de la Unión Europea a sus planes de paz. Primero, frente al Plan Colombia, y posteriormente frente a la lucha antiterrorista. En ambos casos, las organizaciones civiles lograron condicionar el respaldo buscado. Ver con más detalle el capítulo 6 sobre el Diálogo Político Colombia-UE.

<sup>87</sup> PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz. Proyecciones sobre escenarios” *Revista Colombia Internacional* ene-abril 2001, N° 51, p. 34. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/378/index.php?id=378> Acceso en enero 2012.

creación de organizaciones internacionales, para apoyar los esfuerzos que diferentes Gobiernos y poblaciones realizan para alcanzar la paz en sus territorios.<sup>88</sup>

Sin embargo, como señalamos anteriormente, el excesivo optimismo en las relaciones interestatales frente a las nuevas amenazas es visto con desconfianza; porque aún en el contexto global, se comprueba la pervivencia de la lógica de la acción estatal, como resultado de la interdependencia asimétrica que caracteriza a la actual sociedad internacional. Es decir, que si bien las inestabilidades pueden afectar de uno u otro modo a los distintos agentes, dicho impacto no es homogéneo ni tampoco lo son las capacidades para hacerles frente. Desde esta perspectiva, los Estados -especialmente los más potentes- gestionarán o ignorarán ciertos asuntos, en función de los intereses que resulten o no afectados. De ahí que la actuación de las potencias, en la pacificación de escenarios convulsos, responda no tanto al aspecto solidario, como a la necesidad de instaurar seguridad en aquellas regiones de la periferia, cuyas inestabilidades terminan afectando sus intereses vitales.<sup>89</sup>

Esta circunstancia está en la raíz de muchas de las intervenciones fallidas o tardías de la sociedad internacional en contextos conflictivos, de las acciones u omisiones interesadas por parte de ciertos actores; así como de las dificultades que enfrentan las organizaciones intergubernamentales para actuar rápidamente, ante la falta de consenso o la conciliación de prioridades

---

<sup>88</sup> Ver con más detalle el capítulo 2. Los Conflictos Armados Internos: Una Problemática Internacional.

<sup>89</sup> Esta pervivencia del interés nacional en las actuaciones de solidaridad por parte de los Estados del norte es abordada por JIMENEZ, quien plantea la necesidad de "abrir una profunda reflexión acerca de si, en realidad, algunos de los instrumentos de cooperación han tenido una presencia real en las relaciones internacionales o si sólo han tenido -y tienen- una dimensión instrumental, como encubridores de las relaciones de poder." En ese escenario, este autor observa que en la actual fractura norte-sur, las naciones industrializadas ven en las problemáticas del sur un riesgo que deben evitar, desplegando para ello diferentes iniciativas, como barreras que eviten su propagación. JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *Op. cit.*, p. 19-27.

estratégicas entre sus miembros.<sup>90</sup> El análisis de tales experiencias, en los que perviven los intereses y la geopolítica, se ajusta más a los supuestos recogidos en el paradigma tradicional, que a la propuesta transnacional en su etapa inicial.

De manera que, aún en un mundo global, en el que por apremio todos los miembros deben velar por la finalización de las inestabilidades internas, pueden producirse situaciones -de cooperación o de superposición de intereses- por parte de ciertos colaboradores. Por lo tanto, un examen determinado de esta realidad, supone identificar ante qué supuesto nos enfrentamos y aplicar las correspondientes concepciones teóricas que así los contemplen. Tales consideraciones son las que nos guiarán en el estudio de la actuación desarrollada por Estados Unidos y la Unión Europea en el caso colombiano.

### 1.3 *La respuesta de poderes estatales al llamamiento de paz de Colombia*

Nuestro estudio parte de la consideración del nuevo estadio que alcanzó el conflicto colombiano a finales de la década de los noventa, caracterizado tanto por el debilitamiento del Estado y el fortalecimiento de los grupos armados; como por la activación de la alarma regional entre los países vecinos, que se mostraron recelosos ante el impacto de la confrontación en sus respectivos territorios e intereses.<sup>91</sup>

La respuesta de la política colombiana, que hasta entonces había concedido una importancia limitada a la solución del conflicto, ahora la erigía como

---

<sup>90</sup> Así lo interpretan distintos autores ante el abuso del poder de veto, por parte de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, que ha repercutido en la incapacidad de actuación de dicha organización. RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 38. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2006 Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* Ed. Acaria. Disponible en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es) p. 28. Acceso en febrero de 2011.

<sup>91</sup> Ver con más detalle el capítulo 3. El Conflicto Armado Colombiano y su Proyección Exterior.

máxima prioridad e invitaba por primera vez, a la sociedad internacional a participar en una estrategia para la paz. Sin duda, la acogida de este llamamiento de diferentes actores externos significaría una oportunidad, para fortalecer los esfuerzos que el Gobierno llevaba a cabo para finalizar los enfrentamientos. No obstante, también supondría el riesgo de incorporar nuevos intereses y variables que podrían complicar aún más la situación.

Si bien nuestra investigación está enfocada primordialmente hacia el apoyo que Colombia recibió de la Unión Europea y sus Estados miembros, las exigencias de rigor y cabalidad obligan a que nuestro examen tenga en consideración la presencia de otros actores como Estados Unidos; no sólo como socio estratégico para las partes, sino también como potencia influyente en el contexto internacional y hegemónico en el hemisferio occidental.

Para empezar, señalamos que en el aspecto jurídico formal, nos encontramos con dos tipos de relaciones: la colombo estadounidense, que supone la naturaleza de dos Estados soberanos, reconocidos internacionalmente. Y, la colombo-europea, que como explica LAURENT, es el encuentro de dos actores con naturaleza distinta, en tanto que la Unión Europea es “un grupo de Estados que se han ido convirtiendo en un actor *à part entière* de la escena internacional [y que] ocupa desde hace décadas, un espacio determinado a nivel mundial, como organización internacional reconocida jurídicamente por los demás actores internacionales y que cuenta como socio para éstos”.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> LAURENT, Muriel *La lucha contra el narcotráfico en Colombia: La Cooperación de la Unión Europea entre 1980 y 1995* Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, 1997, p. 2. La consideración del ente europeo como actor internacional desde una perspectiva jurídico-internacional plantea, por una parte, la carencia de personalidad jurídica de la Unión Europea aún sin aclarar en la perspectiva constitucional; y por otra, el reconocimiento de dicho status a las Comunidades Europeas, atribuido por los respectivos tratados. Asimismo, en el esclarecimiento de la Unión Europea como actor internacional subyace el debate sobre la autonomía de sus relaciones exteriores, respecto de los Estados miembros. PALOMARES, citando a varios autores, considera que es posible tratar a la UE como actor internacional independiente, en lo que se refiere a las relaciones exteriores bajo competencia de las Comunidades Europeas. La suma de todas ellas, sobre todo en materia económica, dota a la UE de una importante capacidad e influencia en dichas áreas, que la convierten en un actor determinante en el sistema internacional. Desde dicha constancia es posible identificar a la UE

Ahora bien, más allá de lo estrictamente jurídico, debe observarse que en el mundo de los Estados existen otras consideraciones de orden político, militar, económico, geográfico, social, etc., que revelan la disposición de recursos (tangibles e intangibles) de cada uno, las diferencias subyacentes entre éstos y los objetivos que pueden alcanzar en la esfera externa. Las unidades mejor dotadas y con más disposición de actuación, tienen el poder de influir de un modo coercitivo o no, en el comportamiento de los demás actores y en el establecimiento de las reglas de juego del sistema, que determinan los límites en los cuales todos los agentes se desenvuelven para conseguir sus propósitos. Esto es lo que algunos autores han denominado como la configuración de potencias y jerarquía del poder.<sup>93</sup>

El caso que nos ocupa analiza, por una parte, el llamado de un escenario de desarrollo medio, tradicionalmente periférico y no influyente en la política internacional, que tiene como objetivo alcanzar la paz. Y, por otra, la acción

---

como un actor autónomo, sui géneris, no identificable ni con un Estado, ni con una organización internacional. Por el contrario, en las relaciones exteriores excluidas de los ámbitos comunitarios, y muy en concreto la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) no es posible considerar a la UE como un actor autónomo, por cuanto se estructura sobre la cooperación de las políticas exteriores entre los Estados miembros, con todos los inconvenientes que ello supone. PALOMARES LERMA, Gustavo *Proyecto de Investigación paz, seguridad y desarrollo. Análisis de la Cooperación Política de la Unión Europea con América Latina y de los Laboratorios de Paz como programa modelo*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas-Comisión Europea, Madrid, 2007, pp. 54-46. PALOMARES LERMA, Gustavo "Presente y futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos*. nº 90, 1996. pp. 243-265. MANGAS MARTÍN, Araceli, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego I., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, McGraw- Hill, 1999. pp. 330.

<sup>93</sup> En efecto como explica BARBÉ, la jerarquía de poder entre Estados no viene determinada solamente por la posesión de recursos; sino también por los medios que permitan movilizar dicha dotación y convertirlos en instrumento de su política exterior; y de esta manera, ejercer influencia internacional tanto, en la actuación de los demás agentes -sea de manera voluntaria o no-; como en el establecimiento de las reglas de juego (normas jurídicas, prácticas sociales, regímenes internacionales). La manera como interactúan dichas potencias es la que da lugar a la estructura del sistema. En ese sentido es importante conocer con exactitud el contexto en el que se va a desarrollar la actividad del Estado, ya que los recursos y los objetivos del mismo adquieren sentido sólo cuando se ponen en relación con los recursos y objetivos de otros Estados. Desde esta perspectiva, el poder sólo puede entenderse como una relación entre agentes y la estimación del mismo debe realizarse en las circunstancias precisas en las que la interacción tiene lugar. HOCKING, B.; SMTIH, M. *World Polics. An Introduction to International Relation*, Harvester, Nueva York, 1990, p.195. Citado por BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, pp.181-184 y 237.



llevada a cabo por dos de los actores con más peso en el sistema diplomático: no sólo en su respuesta frente al problema colombiano, sino también respecto a la configuración del contexto internacional en el que éste se insertó.<sup>94</sup> Este encuentro, aunque pueda enmarcarse a priori en la fractura norte-sur y en el compromiso de unos, por contribuir a la resolución de las inestabilidades de los otros; lo cierto es que la coincidencia de estos actores tiene una lectura subyacente en clave de poder, en tanto que igualmente comprendió el despliegue de políticas exteriores, cuyos instrumentos también serían utilizados para lograr otras prioridades: en el caso colombiano, captar recursos que le permitan ejecutar sus políticas domésticas; en el caso estadounidense, enfrentar las amenazas a su seguridad nacional, así como la afirmación de su predominio en la región; y en el europeo, alcanzar una mayor influencia internacional y, mediante la misma, favorecer sus propios intereses.

### *1.3.1 Condiciones subyacentes en la acción exterior de los actores estatales*

En ese orden de ideas, el punto de partida en el análisis de la actuación estatal es la fijación de las condiciones estructurales de la política exterior de dichos actores, en tanto que dibujan los límites y parámetros en los cuales se desarrolló la agenda de paz. Previamente cabe precisar, que aunque las potencias mencionadas comparten liderazgo en el ámbito económico, propugnan los valores occidentales (democracia, derechos humanos y economía de mercado) y diseñan la agenda internacional, guardan importantes diferencias en su actuación exterior.

---

<sup>94</sup> La inserción del caso colombiano en los conflictos armados adopta una característica especial, porque contrariamente a su tradición marginal, en los años noventa experimenta los dos contextos que determinaron la transición de la sociedad internacional en la nueva centuria: la postguerra fría, en el marco de la cual se establecieron las mesas de diálogo entre el Gobierno y las guerrillas. Y, el advenimiento de la lucha antiterrorista, que alentó las voces que optaban por finalizar la confrontación mediante la fuerza, ante el fracaso de las negociaciones. Contextos internacionales configurados a partir de los lineamientos de política estadounidense, y en menor medida europea.

Estados Unidos se distingue como potencia hegemónica en el campo político-militar y líder indiscutible en el hemisferio occidental. Su trato hacia América Latina ha estado tradicionalmente determinado por actitudes imperialistas, donde ha logrado imponer sus lineamientos con el argumento de su seguridad nacional.<sup>95</sup> En general, su actuación en la escena internacional ha tenido como fin, abordar la inestabilidad de la posguerra fría, así como garantizar sus propios intereses. En dicha tarea se ha destacado su unilateralidad y la preferencia por los instrumentos de fuerza.<sup>96</sup> En contraste, la Unión Europea ha buscado expandir su experiencia integradora y pacífica, perfilándose como máxima valedora de la multilateralidad y los instrumentos civiles, a través de los cuales pueda crear un escenario donde ésta pueda actuar y alcanzar sus objetivos.<sup>97</sup> Y aun cuando vuelca su atención en su vecindario más próximo, progresivamente ha extendido su interés hacia regiones secundarias, ante la profundización de su dimensión exterior y la propia dinámica interdependiente.<sup>98</sup> Ahora bien, en el caso de América Latina, este

---

<sup>95</sup> Como apuntan los autores Andrés Franco y Frank Mora, las relaciones de Estados Unidos con América Latina han estado determinadas por numerosas interpretaciones de lo que se ha denominado como doctrina Monroe -América para los americanos- que junto con los deseos expansionistas, sirvieron de base para una serie de acciones e intervenciones unilaterales en el subcontinente. Aun cuando la realidad mundial ha cambiado rotundamente a lo largo del siglo XX, los mecanismos de política exterior utilizados por Washington y los ideales perseguidos han permanecido prácticamente inalterables. De ahí que hayan cobrado un significado especial, aquellos presidentes norteamericanos que han optado por imprimir a las relaciones con América Latina una dinámica distinta. FRANCO, Andrés y MORA, Frank, "El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense" *Revista Colombia Internacional* Julio - Septiembre de 1994 N° 27. p. 3 Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/192/view.php> Acceso en diciembre de 2011.

<sup>96</sup> En tanto poder vencedor después de la Guerra Fría, Estados Unidos manifestó su voluntad de contribuir a la construcción de un Nuevo Orden Internacional, en el que asumiría un liderazgo a nivel mundial. Sin embargo, como apunta BARBÉ, este discurso no ha determinado el comportamiento de la potencia hegemónica, tal como lo evidencian sus difíciles relaciones con Naciones Unidas y otros foros multilaterales, así como el énfasis en el despliegue de sus instrumentos militares y defensa de su seguridad. Tendencia que se reforzó a partir de los atentados del 11 de septiembre. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, pp. 331-333.

<sup>97</sup> SMITH, Karen *European Union foreign policy in changing world*. Polity Press. Cambridge, UK, 2003.

<sup>98</sup> CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europa de Seguridad "Una Europa segura en un mundo mejor"*, adoptada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003. No publicada en el *Diario Oficial*. Disponible

perfil de potencia global tiene una importante restricción, en tanto que se trata de una zona tradicionalmente considerada, como de exclusiva influencia estadounidense. En consecuencia, las iniciativas llevadas a cabo por el ente europeo están supeditadas a esta condición y se producen siempre y cuando éstas no supongan un riesgo para su relación trasatlántica.<sup>99</sup>

Colombia por su parte, ha exhibido un perfil más bien marginal del devenir internacional, a la sombra de la predominancia estadounidense. Y aunque el país se ubica en el contexto sur, su condición de desarrollo medio tampoco lo convierte en objetivo prioritario de la ayuda norte, dirigida a otros destinos más pobres de la región, como Haití o Bolivia.<sup>100</sup> De manera que, el potencial estratégico de Colombia en el ámbito externo, ha radicado en la asociación de sus inestabilidades, con la agenda internacional de actores preponderantes como Estados Unidos.<sup>101</sup>

De modo que, detrás del llamamiento de Colombia, es posible identificar otros intereses en la actuación de los poderes estatales. Pues mientras el país

---

en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> Acceso febrero 2007.

<sup>99</sup> FRERES, Christian “La UE y la CAN: opciones para la política ante la crisis subregional” En ROY, Joaquín (coord.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América México*, Plaza y Valdés 2003, p. 404.

<sup>100</sup> De acuerdo con el trabajo de TEZANOS y MARTÍNEZ, la participación de Colombia en las cuotas de Ayuda Oficial al Desarrollo (1994-2000) no era destacable. Sin embargo, para el periodo (2001-2007) alcanzó un tercer lugar, ubicándose detrás de Nicaragua y Bolivia. TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio y MARTÍNEZ DE LA CUEVA ASTIGARRAGA, Aitor “América Latina y El Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión del milenio” *Revista Problemas del Desarrollo*, 162 (41), julio-septiembre 2010 pp. 31-56. Disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde162/PDE004116202.pdf> Acceso septiembre de 2012.

<sup>101</sup> De ahí se destaca por ejemplo el combate intenso del Estado contra la insurgencia comunista, durante la Guerra Fría, la lucha antinarcóticos y su variante “narcoguerrillera” en la posguerra fría, así como la lucha antiterrorista después de los atentados del 11 de septiembre. Este comportamiento hunde sus raíces en la denominada doctrina del *respice polum* inaugurada por el presidente Marco Fidel Suárez (1930-1935) y profundizada desde finales del siglo XX hasta la primera década del XXI. LONDOÑO, Juan Fernando “Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar” En CARDONA, Diego (Ed.) *Colombia: una política exterior en transición*. Editado por Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) Bogotá, 2011, p. 246. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf> Acceso diciembre 2011.

suramericano pretendió recabar apoyo económico y político a sus iniciativas públicas frente a la crisis, Estados Unidos y la Unión Europea buscaron desplegar sus instrumentos y doctrinas de política exterior, con los cuales enfrentar el impacto del conflicto sobre sus propios asuntos, así como incrementar su capacidad de influencia y alcanzar o reforzar otros objetivos.<sup>102</sup>

En efecto, las difíciles condiciones del escenario colombiano a finales de los noventa, fueron capitalizadas por el Gobierno nacional, al difundir una imagen de desbordamiento con impredecibles consecuencias, para sus diferentes socios.<sup>103</sup> A través de dicha maniobra, Colombia se insertó en el contexto internacional de principios de siglo y logró acceder a recursos, que de otro modo, habrían dificultado la consecución de sus objetivos de política interna. Sin embargo, en lo que a su férrea alineación con Washington se refiere, esta estrategia le reportó otros efectos, como una mayor injerencia del Gobierno norteamericano en los asuntos domésticos, así como una fuerte influencia sobre sus interacciones con el resto del mundo, entre ellos la Unión Europea.<sup>104</sup>

Por su parte, los colaboradores externos sopesaban la defensa de los intereses perjudicados por la situación colombiana y la oportunidad que su intervención les reportaría para otras prioridades. Así Washington consideraba un amplio abanico de cuestiones, desde las más sensibles para su seguridad nacional - dada la inestabilidad regional y la producción de droga-, hasta otros aspectos más generales en suelo colombiano -como las relaciones comerciales y la

---

<sup>102</sup> JIMENEZ explica que desde la perspectiva del interés nacional, la acción solidaria se ha visto como un instrumento más que los Estados utilizan para expandir su área de influencia política, económica, comercial y estratégica. JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *Op. cit.*, p. 19

<sup>103</sup> TICKNER, Arlene "Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales" *Revista Colombia Internacional* N° 65, enero-junio 2007 pp. 90-111. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/92/1.php> Acceso en septiembre de 2010.

<sup>104</sup> *Íbidem.*

inmigración.<sup>105</sup> Asuntos a los que además debía sumarse, la ocasión para afirmar su preponderancia en la zona.<sup>106</sup> En contraste, Bruselas no sólo reconocía que el conflicto menoscaba sus intereses comerciales y los logros alcanzados por su política de cooperación para el desarrollo, así como sus esfuerzos en materia de derechos humanos;<sup>107</sup> sino que además, encontraba en la contribución a la paz, un ejemplo conveniente para presentarse como potencia pacífica y alternativa, a la tradicional presencia estadounidense.<sup>108</sup> En ese sentido, ROJAS CORONEL concluye que los motivos por los cuales estos poderes contribuían a la paz en Colombia revelaban una importante asimetría: mientras la participación estadounidense se movió por intereses -sino vitales- al menos sí importantes y concretos; la implicación europea obedeció a aspectos secundarios y globales. Esta circunstancia tendría efectos sobre la continuidad de sus respectivas estrategias, así como el impacto de sus iniciativas de paz.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> En ese sentido, ROJAS CORONEL distingue en orden de importancia: i) intereses geopolíticos, como la amenaza que para la seguridad estadounidense, han representado las inestabilidades de la región y su potencial de expansión; ii) los intereses inherentes al contexto colombiano, como su preponderancia en la provisión droga; los efectos perjudiciales del conflicto sobre las relaciones bilaterales económicas, la presión de los flujos migratorios; y iii) la promoción de valores americanos y sobre todo la defensa de la democracia de mercado. ROJAS CORONEL, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?*. Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002).

<sup>106</sup> Algunos autores como CONCATO advertían del peligro potencial que representaría para Estados Unidos la fortaleza política de la insurgencia en un eventual eje: Cuba-Colombia-Venezuela. CONCATO, Michele "Nuevas caras, las mismas víctimas en el conflicto colombiano" *Revista Tiempo de Paz* N°6, otoño 2002, pp. 116-125. Asimismo, RAMÍREZ apunta que la expansión regional de los efectos del conflicto colombiano entre los vecinos, sería la oportunidad para que éstos aceptaran la ayuda que Estados Unidos estaría dispuesto a ofrecer y de esta manera recobrar el terreno perdido en los Andes. RAMÍREZ, Socorro *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, IEPRI, Ed. Planeta, Bogotá 2001, p. 106 y ss.

<sup>107</sup> COMISIÓN EUROPEA *Colombia Country Strategy Paper 2001-2006* p. 4.

<sup>108</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

<sup>109</sup> *Íbidem.*

#### 1.4 *El contexto de la posguerra fría y el estallido de nuevas inestabilidades: la particularidad colombiana*

Establecidos los parámetros que guían la actuación exterior de los agentes estatales y los motivos que alientan su intervención en el conflicto armado, repasaremos brevemente la posguerra fría, como contexto en el cual estas interacciones tuvieron lugar y donde además se hizo evidente la nueva dimensión alcanzada por la confrontación colombiana. Dicho caso fue una muestra más, de las inestabilidades que se encubaron a la sombra de la confrontación Este-Oeste; pero, a diferencia de otras experiencias, su exposición hacia finales de los noventa fue mucho más tardía, por cuanto se activó a partir de la vinculación de este problema, con aspectos impulsados por Estados Unidos en la nueva agenda internacional.

En breve, podemos señalar que el fin de la Guerra Fría provocó efectos que podrían figurarse como ondas concéntricas: su impacto inmediato se produjo en el núcleo del poder interestatal, prosiguió en los territorios bajo influencia soviética y finalmente alcanzó diversos escenarios periféricos, como América Latina. En efecto, la caída de la Unión Soviética hizo que la bipolaridad diera paso a una estructura de poder más difusa: unipolar en el campo político-militar, uni-multipolar en el económico y un abanico de potencias medias de ámbito regional.<sup>110</sup> Asimismo, Estados Unidos como potencia vencedora, impulsaría un Nuevo Orden Internacional basado en los valores del internacionalismo liberal<sup>111</sup>, la configuración de una agenda con las problemáticas globales y la consideración de un concepto de seguridad diferente, que no comprendiera

---

<sup>110</sup> BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 188 y 189.

<sup>111</sup> Como señala PALOMARES, desde la tradición del internacionalismo liberal deberían cumplirse tres condiciones básicas para que haya orden mundial: i) la implementación de regímenes democráticos a escala planetaria; ii) la realización de acuerdos entre países para mantener la seguridad colectiva y cooperativa; iii) el funcionamiento de una economía liberal que permita el comercio entre las naciones, y por tanto, la especialización global. PALOMARES LERMA, Gustavo *Relaciones internacionales en el siglo XXI* Tecnos, Madrid 2006, p.28.

exclusivamente al Estado.<sup>112</sup> Este optimismo, con el que se entró en la era de la posguerra fría, pronto se vio frustrado por las inestabilidades que comenzaron a ver la luz con el declive soviético: la desintegración de Yugoslavia, la guerra de Ruanda, la tragedia de Somalia, los conflictos en la periferia soviética, el auge de los fundamentalismos, etc.<sup>113</sup> Esta circunstancia no sólo obligó al retorno de temas que estaban sin resolver, sino que además llevó a que las renovadas prioridades, comenzaran a ser tratadas desde la perspectiva tradicional de poder y en clave de seguridad nacional.<sup>114</sup>

Ahora bien, esta efervescencia de la postguerra fría que reclamaba la atención estadounidense, contrastaba con las condiciones exhibidas por el contexto latinoamericano, que aun en medio de importantes dificultades<sup>115</sup>, ya no era vista por Washington con interés, en tanto dejaba de representar una potencial amenaza para su seguridad y tampoco simbolizaba mayores oportunidades, como las zonas resultantes del vacío comunista. Esta circunstancia llevó a que varios analistas presagiaran un lugar secundario para la región, dentro de las prioridades globales de la Casa Blanca, consolidándose

---

<sup>112</sup> Al respecto, BARBÉ precisa que el nuevo carácter global y multidimensional de seguridad no está vinculado al fin de la Guerra Fría, sino que lo precede. La muerte del sistema bipolar no hizo sino reforzar un proceso en curso. Relegando a un segundo plano los aspectos militares, se revalorizaron otros relacionados con la seguridad humana. BARBÉ, E. (Ed. 2007) *Op. cit.*, p. 312 y 313.

<sup>113</sup> *Íbidem.*

<sup>114</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo "Tendencia de la cooperación internacional en la posguerra fría" *Revista Colombia Internacional* enero-marzo 1994, N° 25, p.6. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/179/index.php?id=179> Acceso diciembre 2011.

<sup>115</sup> Entre los problemas más destacados del subcontinente en aquel momento eran la reciente finalización del conflicto centroamericano, las drogas y el terrorismo en los Andes, así como la transición democrática y el problema de la deuda en el cono sur. BOTERO, Ana Mercedes y TOKATLIAN, Juan Gabriel "La administración Bush y América Latina: una perspectiva desde Colombia" *Revista Colombia Internacional* Abril - Junio de 1989, N° 66, p.2. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/42/index.php?id=42> Acceso diciembre 2011.

así su perfil de “patio trasero”.<sup>116</sup> Sin embargo, las iniciativas llevadas a cabo por las administraciones Bush y Clinton demostraron que este nuevo periodo, más que indiferencia, implicó el reordenamiento de prioridades hacia el hemisferio, donde la seguridad nacional mantuvo su protagonismo. Así, los asuntos económicos se elevaron a la primera línea, con la implantación de medidas liberalizadoras de mercados en varios países,<sup>117</sup> le siguió la promoción de los principios democráticos y la protección de los derechos humanos, sobre todo en los -regímenes dictatoriales-;<sup>118</sup> y finalmente, la redefinición de amenazas que ahora apuntaban hacia las drogas ilícitas, con especial relevancia en la región andina.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> TOKATLIAN y CARVAJAL señalan que el nuevo rol asumido por Estados Unidos ante la finalización de la Guerra Fría no le permiten concentrar sus recursos e intereses en una sola región. Máxime cuando América Latina aparecía como estratégica y segura (ante la imposibilidad de la expansión comunista y la ausencia de inestabilidades que vulneraran los intereses estadounidenses). Muestra de ello es el recorte del 50% de la asistencia norteamericana en menos de 3 años, dirigida a otros destinos como Oriente Medio. CARDONA, Diego y TOKATLIAN, Juan Gabriel “El sistema mundial en los noventa” *Op cit...*p.4.

<sup>117</sup> Washington consideraba este camino como la fórmula para reactivar la industria estadounidense y para afrontar los niveles de interdependencia mundiales; lo que a su vez, le permitiría contrarrestar el poderío económico de los bloques asiático y europeo. Dicho planteamiento se presentó en el Consenso de Washington y en la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, en la que se formulaban como objetivos: incrementar la inversión directa en América Latina, refinanciar la deuda externa en la región y expandir el comercio entre ambos socios. FRANCO, Andrés y MORA, Frank, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>118</sup> Después de la Guerra Fría, Washington parece reorientar sus esfuerzos hacia el mantenimiento de la democracia con la tranquilidad de que no hay potencias extranjeras que amenacen sus intereses en la región. Esta circunstancia hace que sus exigencias en esta materia sean menos retóricas que en el pasado. Aunque mantenga sus reticencias para adquirir otros compromisos en el ámbito interamericano. *Íbidem*, p.4.

<sup>119</sup> Como un fenómeno más reciente, el tráfico de estupefacientes fue clasificado como un asunto de seguridad nacional desde el Gobierno de Ronald Reagan, mediante la directiva N° 22,1 y en la que además se autorizó la participación de las Fuerzas Armadas en el extranjero, para combatir este flagelo. La agenda bilateral estadounidense con la región andina no sólo se monopolizó con la lucha contra el narcotráfico; sino que además lo hizo desde una única lógica que acentuaba la responsabilidad en la oferta. En consecuencia, las iniciativas estadounidenses se enfocaban principalmente en la reducción de la cantidad de drogas ilícitas cultivada, procesada y consumida. Esta política ha desembocado en la guerra contra las drogas y sus diferentes estrategias, con un importante énfasis en los instrumentos de fuerza. LAURENT, Muriel *Op. cit.*, pp. 124 y 133.



Esta transición en el contexto internacional y en la agenda que trajo consigo, tuvo significativas repercusiones en el escenario colombiano. Hasta finales de la Guerra Fría, éste se consideraba como un país “con la democracia más antigua de la región, con un moderado crecimiento económico y cuyos problemas de droga, guerrilla y derechos humanos eran percibidos como menores frente al panorama hemisférico”.<sup>120</sup> Sin embargo, el fin del enfrentamiento bipolar hizo que estos difíciles problemas fueran observados, con el prisma de las nuevas prioridades estadounidenses. Desde esta perspectiva, Colombia dejó de ser vista por Washington como un “país amigo” en la lucha contra el comunismo, para convertirse en un “país problema”, frente a las drogas ilegales, que habían filtrado las más altas estructuras del poder, así como los grupos armados. Estas circunstancias generaron el endurecimiento de la postura estadounidense, expresada en la imposición de una estricta política antinarcóticos, el condicionamiento en derechos humanos y una campaña de desprestigio y aislamiento del país en la región, calificado de *narco-democracia*.<sup>121</sup> Dichos elementos fueron determinantes en el deterioro de la situación colombiana, que con el tiempo sería calificada de “amenaza a la seguridad regional y hemisférica” ante el fortalecimiento de los grupos armados, sus crecientes vinculaciones externas y su impacto entre los países vecinos.<sup>122</sup>

Semejante situación de crisis interna y externa presionó al Gobierno nacional, para diseñar una estrategia de estabilización, en la cual los agentes internacionales tendrían un importante protagonismo. Siguiendo sus respectivos lineamientos de política exterior, Estados Unidos y la Unión Europea formularon sus propuestas, atendiendo tanto al carácter transnacional

---

<sup>120</sup> PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo *Op. cit.*, p. 29.

<sup>121</sup> Dicho periodo corresponde al Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) momento en el que Colombia experimentó una de las peores crisis de su historia con la deslegitimación del ejecutivo y el fortalecimiento de los grupos armados por cuenta de los dineros del narcotráfico. RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 15 y 27-36

<sup>122</sup> *Íbidem*.

de las nuevas inestabilidades internas, como al realismo político que sustenta los intereses que subyacen en su colaboración.

### 1.5 *El apoyo estadounidense y la pervivencia de sus intereses*

La petición de ayuda hecha por Colombia a finales de 1999, encuentra una importante acogida en la administración estadounidense, a quien preocupa la superioridad táctica de los grupos armados y su consecuente impacto en el negocio del narcotráfico. Inicialmente, el Gobierno nacional presentó una propuesta de dialogo, donde las guerrillas de las FARC se comprometían a alcanzar la paz y a erradicar los cultivos ilícitos. Sin embargo, las difíciles condiciones del proceso y la falta de resultados concretos, llevaron a Estados Unidos a ofrecer al Gobierno un apoyo alternativo, a través de la militarización de la lucha antinarcóticos. Dicha propuesta no sólo insertaba de lleno los intereses norteamericanos, sino que también abría un nuevo escenario: terminar el conflicto mediante la fuerza, que terminó de imponerse con el fracaso de los diálogos y el advenimiento de la cruzada antiterrorista.

Este planteamiento, que definía la postura de Estados Unidos frente a las partes enfrentadas, era además coherente con la percepción que mantenía frente a las causas del conflicto colombiano: el reto de grupos armados ilegales contra un Estado que, aunque imperfecto, tradicionalmente ha sido reconocido como legítimo. De este modo, la apuesta estadounidense se enfocaba en atacar la debilidad estatal y hacerlo un socio eficaz en sus prioridades geoestratégicas, seriamente amenazadas por las guerrillas.<sup>123</sup> Dicho razonamiento

---

<sup>123</sup> Como señala ROJAS CORONEL, es claro que para Estados Unidos el enemigo son los actores armados ilegales y en especial las guerrillas, dado el “antiamericanismo” de estos grupos y sus orientaciones ideológicas [de corte comunista]. Así se entiende de las declaraciones citadas de Curtis Kamman -exembajador estadounidense en Colombia- “los terroristas que operan en Colombia no han declarado explícitamente que los Estados Unidos sean su objetivo, pero sus objetivos políticos y económicos son incompatibles con nuestros valores” KAMMAN, Kurtis “Narcoterror: the worldwilde connection between drugs and terrorism” Testimonio en el Congreso americano, 13 de marzo de 2002. Citado por ROJAS CORONEL *Op. cit.*

contrainsurgente fue expresado tácitamente a través del Plan Colombia; pero luego se hizo abierto y expreso con el advenimiento de la lucha antiterrorista.<sup>124</sup>

### 1.5.1 *El realismo político de la acción estadounidense en Colombia*

Esta actuación llevada a cabo por Washington puede explicarse en los principios de realismo político que han inspirado su política exterior. Según dicha doctrina, los estadounidenses han mantenido inmutable su interés de seguridad nacional, aunque éste se ha expresado de modo específico, de acuerdo con el contexto en el que sus acciones han tenido lugar. Así se constató en su tradicional trato con Colombia: inicialmente con el enfrentamiento Este-Oeste, seguido de la postguerra fría y, finalmente, en la lucha antiterrorista.<sup>125</sup>

Asimismo, apuesta por proteger sus intereses de aquellas amenazas que se incuban en el interior de otros Estados; y en el caso de que sus regimenes sean afines, la estrategia se enfoca hacia el fortalecimiento estatal.<sup>126</sup> En ese sentido, Estados Unidos reconoció la responsabilidad que le cabía por su presión ejercida en el debilitamiento del Estado colombiano y buscó robustecer la dotación y capacidad militar, con el propósito de que el país andino se convirtiese en un aliado firme, tanto en la lucha contra los flagelos que amenazan su seguridad, como en la consecución de sus intereses geoestratégicos en la zona.

---

<sup>124</sup> Ver con más detalle el capítulo 4. La solicitud de ayuda del Gobierno colombiano y el respaldo de Estados Unidos.

<sup>125</sup> Este hecho confirma uno de los principios de Morgenthau, cuando afirma que el realismo político ha concedido a su concepto central (el interés nacional definido como poder) un significado inmutable, en la medida que no se altera por circunstancias ni de espacio ni de tiempo. Sin embargo, la clase de interés determinante de las acciones políticas en un periodo particular de la historia, depende del contexto político y cultural dentro del cual se formula la política exterior". MORGENTHAU, Hans *La lucha por el poder y la paz*. Traducción de F. Cuevas Cancino, Buenos Aires, 1963 pp. 20 y 21. Citado por DEL ARENAL, C. *Introducción a .. Op. cit.*, p. 136.

<sup>126</sup> Tal como venía ocurriendo durante la Guerra Fría, los bipolares respaldaban a los Gobiernos amigos, aún si no eran legítimos, siempre y cuando fueran leales y combatieran los brotes adversarios.

De igual manera, debe señalarse que esta determinación, que afectó las posibilidades de diálogo e impuso las prioridades estadounidenses, también favoreció determinados intereses de poder en la política colombiana. En el ámbito interno, permitió el reforzamiento de la postura adoptada por algunos sectores de la clase dirigente, que aunque conscientes de las carencias militares del Estado, se han negado a una solución negociada y a las profundas reformas institucionales, que aquella podría conllevar. Además, con el apoyo estadounidense, se eludía un compromiso propio y se aliviaban los costos inherentes a la salida de fuerza.<sup>127</sup> Asimismo, en el ámbito externo, las pretensiones internacionales de Colombia se vieron favorecidas, en la medida que no sólo volvía a atraer la atención de Washington hacia América Latina, sino que además se ubicaba entre sus más altas prioridades externas, al convertirse en el tercer receptor de ayuda militar, por detrás de Egipto e Israel.<sup>128</sup>

### 1.6 *La estrategia alternativa de la Unión Europea*

La actuación europea en Colombia obedeció básicamente a un sentido de globalidad, del que resulta necesario abordar el origen de las inestabilidades, donde quiera que éstas se produzcan aun en regiones que, como los Andes, no son ni prioritarias ni cercanas; pues tarde o temprano sus efectos pueden impactar en mayor o menor medida a los intereses europeos. Al mismo tiempo, la aportación que pueda realizar en la resolución positiva de dichas

---

<sup>127</sup> De ahí que, como asegura LONDOÑO, se entienda la incondicionalidad que tradicionalmente ha mantenido la clase dirigente con Estados Unidos; pues les ha permitido utilizar la política bilateral como un mecanismo para ayudar a conseguir sus propios objetivos, eludiendo ciertos costos que de otro modo deberían pagar. LONDOÑO, Juan Fernando *Op. cit.*, p. 245.

<sup>128</sup> Al respecto Londoño señala que entre las partidas destinadas a combatir el conflicto y las dedicadas a las políticas sociales, la contribución estadounidense ascendió durante los últimos diez años, a promedios del orden de 600 millones de dólares anuales. La tercera cantidad destinada a la cooperación por parte de Estados Unidos en el exterior, después de la otorgada a Israel y Egipto. CARDONA, Diego "Seguridad y política exterior en la gran región andina" En CARDONA, Diego (Ed.) *Colombia: una política exterior en transición ... Op. cit.*, p. 18.

problemáticas, fortalece el perfil de potencia mundial que la Unión Europea pretende alcanzar.

La respuesta de la UE parte de un diagnóstico severo en torno a la realidad histórica de Colombia, caracterizada por la debilidad del Estado, así como por los conflictos sociales, económicos y políticos que lo rodean; y por el impacto relativo que en dicha situación ha tenido el narcotráfico.<sup>129</sup> En ese sentido, la legitimidad del Gobierno es al menos parcialmente cuestionada desde Europa y las reformas que ésta intenta promover en las instituciones políticas son mucho más estructurales. De ahí su reconocimiento a las guerrillas -como protagonistas políticos y contrapartes en el conflicto- y su hincapié en la concertación de cambio con estas organizaciones, a través de un proceso de negociación.<sup>130</sup>

Durante la vigencia del proceso de paz, dichos planteamientos fueron respaldados por la Unión Europea, a través de la asistencia de algunos de sus Estados Miembros, a las mesas de diálogo, y el diseño de una estrategia de cooperación para el desarrollo por parte de la Comisión, que financiara los acuerdos alcanzados. Asimismo, impulsó la ubicación de Colombia en la agenda de la asistencia internacional, mediante la convocatoria de tres mesas de donantes, con los cuales se financiaría el proceso de paz y se desmarcaría del Plan Colombia elaborado por la Casa Blanca, como propuesta antidroga.<sup>131</sup>

De manera que la incursión europea en el contexto colombiano, se caracterizó por desplegar una estrategia totalmente diferenciada de la propuesta estadounidense, que favorecería sus pretensiones de potencia alternativa: pues a través de la vía negociada, la UE sentaba como objetivo un

---

<sup>129</sup> ROY, Joaquín "Europa y el Plan Colombia: el doble discurso de la Unión Europea" *Política Exterior*, Vo. 15, septiembre-octubre 2001, p. 65.

<sup>130</sup> ROJAS CORONEL *Op. cit.*,

<sup>131</sup> Ver con más detalle el capítulo 6 sobre el Diálogo Político Colombia-UE.

ambicioso cambio socio-político, convirtiéndose así en su máxima valedora y revistiéndose de un perfil imparcial, al considerar a las guerrillas como contrapartes válidos de la confrontación, con las que era necesario y conveniente llegar a un acuerdo.

Sin embargo, los distintos esfuerzos volcados en el proceso de paz no se tradujeron en un camino firme para la solución del conflicto. De hecho su ruptura generó una profunda frustración, que no hizo más que evidenciar las dificultades de un contexto poco propicio a la negociación<sup>132</sup> y en el que los instrumentos europeos no contaban con la misma capacidad de influencia que los empleados por Estados Unidos.<sup>133</sup>

Dichas condiciones se agudizaron con el fracaso de los procesos de paz y el advenimiento de la lucha antiterrorista impulsado por Washington, que impuso un contexto internacional adverso al *modus operandi* europeo: por una parte, las iniciativas de fuerza se imponían sobre cualquier opción negociadora en los distintos escenarios conflictivos; y por otra, se descalificó a todo tipo de grupos rebeldes.

Consciente de esta realidad en Colombia, la Unión Europea reenfocó su acción en dos campos: uno, referido a la relación entre las partes enfrentadas, que ahora estaba impregnada por la lucha antiterrorista; y otro, que apuntaba a

---

<sup>132</sup> Recordemos que la negociación se realizó en un contexto de escalada militar y de violencia creciente, con un fortalecimiento simultáneo de todos los actores armados. PARDO RUEDA, Rafael *The prospect for peace in Colombia: lessons from recent experience Interamerican dialogue*, Documento de trabajo, julio de 2002; ISACSON, Adam "Colombia's human security crisis" *Disarmament Forum two*, 2002. SPENCER, David *Colombia's paramilitaries: criminals or political force?* Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, diciembre de 2001, MARKS Thomas *Colombia army adaptation to FARC insurgency* Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, enero 2002. citados por ROJAS CORONEL *Op. cit.*,

<sup>133</sup> En efecto, los instrumentos europeos eran considerablemente más débiles que los empleados por Estados Unidos, no sólo por considerar a Colombia como no prioritaria; sino también en otros aspectos referidos a la situación del momento: como las dudas y los temores generados por el Plan Colombia, que limitaron su contribución financiera, ii) la asistencia de algunos Estados miembros muy dependiente de los altibajos del proceso; y iii) una percepción distorsionada de la verdadera complejidad del conflicto. ROJAS CORONEL *Op. cit.*,

continuar apoyando los esfuerzos que aun perseveraban en la solución pacífica del conflicto, a través de los denominados Laboratorios de Paz. Paradójicamente, la estrategia que la UE lanzaba ante las nuevas circunstancias fortalecía su actuación y la hacían menos volátil a los altibajos de las partes enfrentadas; pues aunque no había una mesa de diálogo, las expectativas sobre las posibilidades de alcanzar la paz, así como las percepciones del contexto colombiano serían más realistas. En consecuencia, los instrumentos desplegados podrían tener un mayor potencial de influencia.

El replanteamiento de la propuesta de la UE le permitía mantener su carácter de potencia civil, y alternativa a Estados Unidos, en los dos ámbitos en los cuales se desplegó su acción en Colombia: tanto por su énfasis en los principios democráticos y del Estado de Derecho, en plena cruzada antiterrorista, como porque eligió a las organizaciones locales como nuevas aliadas, para el tratamiento de las causas subyacentes del conflicto; pues son las propias comunidades las que están construyendo el Estado desde la base y generando las condiciones propicias para impulsar una vía dialogada.

#### *1.6.1 Los principios del transnacionalismo en la acción europea*

Al margen de los propios intereses señalados por la política exterior europea, la respuesta llevada a cabo en diferentes ámbitos para solucionar el conflicto colombiano, son muestra representativa de los valores que inspiran su acción exterior y que pueden identificarse con el transnacionalismo en varios aspectos:

- La estrategia para finalizar el conflicto apuntaba a la gestión de las causas subyacentes que han originado e impulsado el conflicto armado, como una oportunidad para reconstruir el Estado. Al concentrarse en los esfuerzos locales, la UE busca alcanzar la paz entendida desde un concepto amplio, que no se limite al cese de hostilidades entre las partes,

sino que se traduzca en verdaderas oportunidades para la población colombiana.

- La respuesta europea aunque marcó sus distancias respecto a Washington, procuró coordinar sus acciones con las de otros agentes de cooperación internacional.
- En su intervención, la UE concedió un significativo protagonismo a los actores no gubernamentales, que comprendió su diálogo con los grupos insurgentes, su atención a los reclamos de las organizaciones civiles y su consideración de las comunidades locales como nuevos aliados en la construcción de la paz.
- Finalmente cabe destacar la importancia que la UE otorgó a los territorios escenario de violencia, donde se comenzaron a producir respuestas de resistencia. La ejecución de los Laboratorios de Paz, como estrategia insignia de la cooperación europea, viene a reforzar el salto que han realizado las localidades y los gobiernos subestatales más allá de las fronteras nacionales.

#### *1.6.2 El peso de la relación trasatlántica en la postura de la UE frente a Colombia: el giro hacia el realismo político*

Pese a lo señalado anteriormente, la acción europea en Colombia no estuvo exenta de las consideraciones de poder, recogidas en el realismo político, y que se hicieron expresas a partir de la relación entre la Unión Europea y Estados Unidos. En efecto, durante gran parte de los contextos estudiados, la respuesta de la UE se caracterizó por planteamientos opuestos a los realizados por Washington; y su énfasis en los instrumentos civiles, le permitió mantener sus principios y presentarse como una potencia alternativa. No obstante, después de la guerra de Irak en 2003, se observó en la posición europea un sutil pero trascendental viraje, que le llevó a relajar sus condicionamientos en la lucha antiterrorista colombiana, acercándose a los planteamientos estadounidenses.



La clave de esta circunstancia se encuentra en la relación trasatlántica de los Estados miembros, entre los cuales además subsisten significativas diferencias. Durante la formulación del Plan Colombia, sólo España y el Reino Unido manifestaron su respaldo a los lineamientos señalados por la Casa Blanca. La falta de consenso en el seno europeo y la prudencia que en general acompaña las acciones europeas en América Latina, evitaron un rechazo firme y expreso por parte del Consejo, pese a que varios Gobiernos habían mostrado su incomodidad frente a dicha propuesta. Tales obstáculos fueron superados con la formulación de una iniciativa independiente, centrada más en la búsqueda de la paz de Colombia, que en los intereses de Estados Unidos en el país andino.<sup>134</sup>

Sin embargo, las condiciones mencionadas se agudizaron después de los atentados del 11 de septiembre y el nuevo escenario internacional que configuraron.<sup>135</sup> Así, después de los ataques sufridos en suelo estadounidense, Washington calificó al terrorismo como máxima amenaza a su seguridad nacional, frente a la cual desplegaría todos sus recursos, (especialmente los de fuerza) en cualquier lugar del planeta y en el que si fuera necesario actuaría unilateralmente.<sup>136</sup> En consonancia, casi todos los Estados que sufrían inestabilidades y problemas de violencia re-interpretaban estas cuestiones en clave terrorista y descartaban la opción negociadora como una solución viable.<sup>137</sup> De esta manera, la lucha contra este flagelo captó numerosos aliados - entre los que también se contaron algunos Estados miembros - y se insertó como primera prioridad de la agenda mundial. La reacción de la UE también se hizo manifiesta, aunque mantenía importantes diferencias: i) la combinación de

---

<sup>134</sup> Ver con más detalle el capítulo 6 sobre el Diálogo Político Colombia-UE.

<sup>135</sup> Así lo describe ROJAS CORONEL cuando apunta: “[...] repentinamente, el escenario internacional daba mucho menos espacio para la confrontación abierta [entre Europa] y Estados Unidos [...]” ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

<sup>136</sup> PALOMARES LERMA, Gustavo *Relaciones internacionales... Op. cit.* pp. 37 y ss.

<sup>137</sup> DE PUIG, Luis María *Europa contra la guerra: Europa como instrumento de paz en un mundo multipolar*. Ed. Mediterránea, Barcelona 2002, p. 67.

todo tipo de instrumentos (civiles y militares), ii) el equilibrio entre seguridad y Estado de derecho y iii) la utilidad de los mecanismos multilaterales.<sup>138</sup>

La divergencia de planteamientos entre las dos potencias se hizo insostenible con la invasión estadounidense a Irak, por cuanto repercutió en el disenso entre los miembros europeos. Mientras España y Reino Unido lideraban la posición a favor de Washington, Francia y Alemania manifestaban su rechazo. Esta circunstancia produjo no sólo crisis en el liderazgo europeo, sino también un deterioro en la relación trasatlántica, factores que terminaron impactando el contexto colombiano.<sup>139</sup>

De manera que, mientras Bogotá y Washington alcanzaban una profunda conjunción en la lucha antiterrorista, la Unión Europea aparecía dividida y rezagada. La manera en que la UE optó por revertir dicha debilidad y evitar otro frente de discordia en su relación con Estados Unidos, fue relajar su diálogo con Colombia en materia de derechos humanos y la redefinición de la problemática colombiana, como de no-conflicto.<sup>140</sup> Aunque dicha iniciativa le permitía a Europa acercarse en otros términos a las administraciones Bush y Uribe, su giro implicaba un deslizamiento hacia la posición mantenida por Washington, en la lucha antiterrorista y con él, la pérdida de su diferenciación y carácter de potencia civil y alternativa para Colombia.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> *Estrategia Europea de Seguridad, Doc. cit., .*

<sup>139</sup> BUSTELO, Mabel "Europa, relegada a un papel secundario en las iniciativas políticas respecto al país andino. ¿Colombia, moneda de cambio en las relaciones EU-UE? 4 de febrero de 2005 en: [www.americaeconomica.com/numeros4/303/reportajes/aiscolombia.htm](http://www.americaeconomica.com/numeros4/303/reportajes/aiscolombia.htm) Último acceso febrero de 2009.

<sup>140</sup> Ver con más detalle el capítulo 6 sobre el Diálogo Político Colombia-UE.

<sup>141</sup> BUSTELO *Op. cit.*

### *C. Conclusión*

Estudiar la contribución de actores estatales a la paz en Colombia, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, significó la descomposición de una compleja problemática en sus diferentes aristas. El estudio de cada una de ellas fue posible a partir de los paradigmas reseñados, que nutren su amplio abanico teórico. De ahí que sea posible identificar el caso colombiano, como un ejemplo del enfoque plural y complementario que caracteriza la aproximación científica escogida.

El presente análisis gravitó en dos centros: en primer lugar, la observación de los conflictos armados internos desde la perspectiva del paradigma transnacional, que nos permitió observar la manera en que este tipo de problemáticas rebasan las fronteras estatales, minan el protagonismo del Estado y refuerzan el surgimiento de otros actores no gubernamentales. Apartado que terminó con la expresión de dichas características en el escenario colombiano.

En segundo lugar, examinamos la contestación ofrecida por los representantes más importantes del sistema diplomático, al llamamiento de Colombia durante dos contextos señalados: la posguerra fría y la lucha antiterrorista. Aunque desde el transnacionalismo fue posible constatar, que las iniciativas emprendidas en ese país, obedecieron a la necesidad de combatir juntos las inestabilidades globales; también demostramos que dicha actuación, interpretada según los términos del paradigma tradicional, correspondió a la consecución de otros objetivos de política exterior.



## **SECCIÓN II.**

# **LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SOCIEDAD INTERNACIONAL: UNA REFERENCIA AL CASO COLOMBIANO**



Como primera aproximación a la contribución de la Unión Europea en la paz de Colombia, esta sección busca contextualizar dicha actuación tanto en la realidad internacional, como en el escenario colombiano. Al respecto, el segundo capítulo examina las generalidades de los conflictos armados internos y su amplia proliferación en diferentes regiones periféricas. Asimismo, observa las circunstancias que han ubicado dicha problemática, en la agenda de los poderes mundiales; ante sus dimensiones externas y su impacto en la seguridad internacional. Entramos en materia en el tercer capítulo, al describir las características de la confrontación colombiana y el proceso mediante el cual, alcanzó una importante exposición más allá de sus fronteras. Siendo ésta última situación un elemento clave, para que Colombia solicitara ayuda a sus socios externos. La indagación sobre la respuesta ofrecida por la sociedad internacional comienza en el cuarto capítulo, donde analizamos el papel desempeñado por Estados Unidos y los intereses que se vieron afectados por la dificultad del país suramericano. Dicho estudio resulta crucial para entender el marco de actuación, donde debió desenvolverse la Unión Europea.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS: UNA PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL**

Con el objetivo de comprender la lógica de la actuación internacional en la solución de los conflictos intraestatales, el presente capítulo se enfocará en dos cuestiones fundamentales. Por una parte, expondremos la tendencia predominante de este tipo de enfrentamientos a desarrollarse dentro -y no fuera- de los Estados, así como las particularidades que presentan dichos eventos. Por otra parte, explicaremos el modo en que una característica estructural, como la porosidad de las fronteras estatales, agudizan nuestra problemática de estudio, por cuanto no impiden el impacto de las hostilidades fuera del ámbito nacional; ni tampoco obstaculizan el exacerbamiento que,

algunas actividades transnacionales, provocan sobre los conflictos. En consecuencia, este tipo de confrontaciones se convierten en una cuestión que no concierne exclusivamente a los Estados que las sufren, sino que debe ser abordada por el resto de actores de la sociedad internacional.

## 2.1 *El estado de la cuestión*

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional ha exhibido un hecho trascendental en sus relaciones y es el importante descenso de enfrentamientos armados interestatales. El uso de la guerra -tradicional instrumento de acción exterior entre los Estados- ha sufrido una considerable disminución, como consecuencia de las transformaciones sufridas por la sociedad mundial, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Así, dicha práctica quedó restringida a partir de la Conferencia de San Francisco de 1945: no sólo por su proscripción formal a través del art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas; sino por la bipolaridad del sistema interestatal, bajo la disuasión del armamento nuclear. De igual manera, desde la perspectiva económica de la actual postguerra fría, las motivaciones de las hostilidades -al menos entre países occidentales- son casi inexistentes, debido a los altos niveles de globalización e interdependencia que la actividad comercial y financiera han derivado,<sup>1</sup> así como por el desprestigio que tiene la guerra entre la opinión pública en la mayoría de los Estados.<sup>2</sup>

Pese a este sustancial avance, la actividad bélica no ha cesado y continúa impulsándose, aunque de modo distinto. Así, en el marco de la Guerra Fría, y

---

<sup>1</sup> DEL ARENAL, Celestino "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" En *Cursos de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz, Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2001, p.71. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO *Informe anual 1998*, pp.43 y 44. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/ance98\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/ance98_s.pdf). Acceso en febrero de 2005

<sup>2</sup> MANGAS MARTIN, Araceli, *Los Conflictos Armados Internos y el Derecho Internacional Humanitario*. Universidad de Salamanca, 1992. pp. 28 y 29.



ante la prohibición internacional de una confrontación abierta, los bipolares optaron por las hostilidades subrepticias en terceros Estados de la periferia, que exacerbaban las tensiones internas, convirtiéndolas con el tiempo en conflictos violentos.<sup>3</sup>

Si bien el fin del enfrentamiento Este-Oeste permitió conjurar muchas de estas inestabilidades,<sup>4</sup> durante la década de los noventa quedó alguna remanencia, que se sumó al florecimiento de otras confrontaciones.<sup>5</sup> Estas se activaron a partir de la confluencia de otros factores sistémicos, entre los que destacamos dos. En primer lugar, el vacío de poder ocasionado por la caída del bloque soviético, que dejó sin apoyo a varios sistemas dictatoriales; así como la presión externa a la que se vieron sometidos los regimenes socialistas, para implantar medidas liberalizadoras en la economía y la política, que provocaron malestar social.<sup>6</sup> En segundo lugar, distinguimos el impacto de la globalización, que pese a su potencial integrador y superador de fronteras, ha generado otros efectos opuestos, como la tendencia mundial hacia la fragmentación, la reafirmación de las identidades locales primarias<sup>7</sup> y la exclusión de amplios

---

<sup>3</sup> Al respecto, MANGAS señala que la fractura del sistema diplomático internacional hizo que los bipolares, asumiendo que su paradigma de sociedad se veía amenazado por otros modelos contrapuestos, supusieron que la mejor estrategia de seguridad era expandir sus propias concepciones hacia una amplia red de Estados receptores. De esta manera, a los países de la periferia se les impuso una férrea disciplina; tanto para evitar que se produjesen actitudes contestatarias, como para impedir el avance del adversario en su área de influencia. MANGAS MARTIN, Araceli *Op. cit.*, p. 27.

<sup>4</sup> Este cambio es explicado por Araceli Mangas a partir de la firma de Acuerdos entre Estados Unidos y la URSS el 8 de diciembre de 1987 sobre la eliminación de fuerzas nucleares intermedias en Europa (INF) y los acercamientos entre ambos actores que han llevado a vías de solución diversos conflictos. MANGAS MARTIN, Araceli *Op. cit.*, p. 28.

<sup>5</sup> MANGAS MARTIN, Araceli *Op. cit.*, p. 17.

<sup>6</sup> MIALL, H., RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge. Polity Press, 2000, p. 78.

<sup>7</sup> En efecto, DEL ARENAL afirma que una de las consecuencias de la globalización es la superación del espacio y del tiempo en las comunicaciones tecnológicas; lo que a su vez ha permitido un mayor acercamiento entre las culturas y las diferentes sociedades del mundo. Esta circunstancia ofrece la posibilidad a los individuos que se reagrupen en torno a identidades primarias como religión, etnias, cultura, etc., que alientan nuevos conflictos en el interior de los Estados. DEL ARENAL, Celestino "Mundialización, creciente interdependencia y globalización

sectores de la población, que no tienen ni participación ni representación, a la sombra de los verdaderos beneficiarios de la interdependencia económica, generando profundos descontentos.<sup>8</sup>

La observación de los mencionados comportamientos es respaldada por estudios estadísticos, como la base de datos de la Universidad de Uppsala construida para el periodo (1946-2001), que registró un total de 225 conflictos (con mayor y menor grado de intensidad). De éstos sólo 42 fueron enfrentamientos entre Estados, mientras que los demás eventos contemplaron situaciones violentas en el interior de los mismos.<sup>9</sup> Esta tendencia tiene una importante repercusión en el sistema interestatal en su conjunto, descrita por el profesor PALOMARES. Pues aunque aquel exhiba la ausencia de inestabilidad, en realidad demuestra una “clara disfunción entre la legitimidad jurídica internacional de la que gozan muchos Estados en conflicto y su falta de contenido social interno, que se refleja en una clara desvinculación entre las élites políticas que dominan al Estado y el resto de la población, desconociendo muchas veces sus verdaderos problemas y necesidades y ahogando sus posibilidades de participación”.<sup>10</sup> De ahí que la necesidad de trabajar en este

---

en las relaciones internacionales” En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz. Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2008-2009, p.233.

<sup>8</sup> Al respecto PALOMARES señala que “desde un punto de vista político, el problema de la exclusión [provocado por la globalización] se identifica con la ausencia de participación, la ruptura de la identidad y la quiebra de la legitimidad interna, estando en la base de muchos de los nuevos conflictos que asolan el mundo.” PALOMARES LERMA, Gustavo *Proyecto de Investigación paz, seguridad y desarrollo. Análisis de la Cooperación Política de la Unión Europea con América Latina y de los Laboratorios de Paz como programa modelo*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas- Comisión Europea, Madrid, 2007, p. 15.

<sup>9</sup> GLEDITSCH, Nils Peters; WALLENTEN, Peter; ERIKSSON, Michael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Harvard, “Armed Conflict 1946-2001. A new dataset”. *Journal Peace Research*, septiembre de 2002 Vol. 39 N°5 pp. 615 y 637. Disponible en <http://jpr.sagepub.com/content/39/5/615.full.pdf+html> acceso en noviembre de 2004.

<sup>10</sup> PALOMARES LERMA, Gustavo *Op. cit.*, p. 15

último ámbito, se revela como una condición necesaria, para acercarse a un concepto amplio y no restringido de paz y seguridad internacional.<sup>11</sup>

## 2.2 Los nuevos conflictos armados: una aproximación general

Parte de la complejidad que acompaña a los nuevos enfrentamientos es que no obedecen a un mismo patrón; sino que adopta sus propias dinámicas, de acuerdo al escenario donde estos tienen lugar.<sup>12</sup> Esta circunstancia ha provocado un abanico de definiciones y el uso de una terminología bastante inexacta, que reconoce la dificultad de categorizar las distintas confrontaciones.<sup>13</sup> No obstante, y sin dejar de reconocer algunos trabajos<sup>14</sup>, consideramos oportuna la amplia definición ofrecida por la ESCOLA DE CULTURA DE PAU cuando los señala como “todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares e irregulares con objetivos percibidos como incompatibles, en el que el uso continuado de la violencia

---

<sup>11</sup> En ese sentido, DEL ARENAL señala la necesaria superación del concepto de paz como la simple ausencia de guerra o conflicto, para considerarla como “la realización plena del hombre”. Su argumentación se basa en que “junto al peligro de la guerra nuclear y la proliferación de las guerras y conflictos, nuestro tiempo conoce otros problemas de dimensiones igualmente dramáticas, que están en íntima relación con [ésta paz, entendida en su sentido amplio] ya que son causa o pueden llegar a serlo de conflictos [...] y guerras. [Es el caso de situaciones como] el subdesarrollo, [...] el hambre, las privaciones socio-económicas de todo tipo, la opresión y el problema ecológico. DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las relaciones internacionales* Editorial Tecnos, Madrid, 1994. 3º Edición, p.18

<sup>12</sup> AGUIRRE, Mariano y BRUHN, Cecilia *Guerra y olvido: la Unión Europea y la prevención de conflictos en África Subsahariana*. 1ª. Edición. Barcelona. Ed. Intermón Oxfam, 2002, pp. 11 y 20.

<sup>13</sup> En ese sentido resulta útil la aclaración del profesor Calduch que distingue los conflictos armados de las guerras, “ya que existen conflictos violentos que se desarrollan antes y después de las guerras (guerrilla, insurrecciones, revoluciones, etc.) y otros que se producen al margen de las guerras (terrorismo, golpes militares).” CALDUCH CERVERA, Rafael “¿Hay ahora más conflictos en el mundo?” *Tribuna UCM* 9 de diciembre de 2009, p.3

<sup>14</sup> BROWN, Michael *The international dimensions of Internal Conflict* Cambridge, Massachusetts 1996. FISAS, Vincenç *Proceso de paz y negociación en Conflictos armados* Barcelona: Paidós Iberia, 2004. MIALL, H., RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., *Op. cit.*, AGUIRRE, Mariano y BRUHN Cecilia *Op. cit.*, GLEDITSCH, Nils Peters; WALLENTTEEN, Peter; ERIKSSON, Michael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Harvard, *Op.cit.* Una completa revisión de las diferentes definiciones recogidas por los diferentes autores es realizada por LANGA HERRERO, Alfredo “Los conflictos armados en el pensamiento económico” *Documentos IECAH*, Doc. N° 7 de 2010. Disponible en <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/documentos/descargas/documento7.pdf> Acceso en febrero 2011.

*provoca un mínimo de cien víctimas mortales en un año; y/o grave impacto en el territorio (destrucción infraestructura o naturaleza) y en seguridad humana.*<sup>15</sup> Alrededor de dicho razonamiento confluyen las opiniones de la mayoría de los autores, que inciden en diferentes características de los nuevos conflictos; a continuación revisaremos dichos aspectos.

Esta clase de enfrentamiento se produce entre distintos tipos de ejércitos irregulares, que luchan entre sí y/o contra el Estado. Sus protagonistas comprenden un amplio y diverso conjunto, como movimientos de liberación, grupos insurgentes, guerrillas, milicias, paramilitares, grupos de autodefensa civil, señores de la guerra, mercenarios, grupos terroristas, etc. Esta circunstancia hace compleja la identificación de los conflictos y su tratamiento.<sup>16</sup> El origen de estas organizaciones puede situarse en una suma de reivindicaciones concretas y ambientes propicios. Así lo describe RAMÍREZ, al señalar que las confrontaciones se originan de una “enmarañada mezcla de razones sociales y motivos individuales, que al combinarse con situaciones institucionales, políticas o económicas favorables, incentiva su expansión y mantenimiento”. Refiriéndonos a los elementos propiciadores, éstos pueden ubicarse tanto en el ámbito político e institucional (la ausencia, debilidad, colapso parcial o sectorial del Estado que los padece); como en el aspecto económico (las desavenencias en el usufructo de los recursos naturales o su explotación ilegal sin el control del Estado).<sup>17</sup> Si bien algunos autores han hecho hincapié en este entorno

---

<sup>15</sup> Respecto al daño en la seguridad humana se está refiriendo al impacto de la violencia sobre la sociedad civil como: población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental, en el tejido social o la disrupción de servicios básicos”. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2010 Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* Ed. Acaria, p. 19.

<sup>16</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2003.*, *Op. cit.*, p. 50. *Alerta 2006.*, *Op. cit.*, pp. 27 y ss.

<sup>17</sup> RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2004, p.21. En un sentido similar se expresa BROWN, al señalar que los conflictos se producen a partir del desajuste en cuatro ámbitos internos: i) estructurales -que hacen referencia a la debilidad del Estado-, ii) políticos, iii) socioeconómicos, iv) culturales o de percepción. Si bien alguno de éstos puede presentarse de manera predominante, en la mayoría de los casos se observa una interacción de todos.

favorable,<sup>18</sup> la ESCOLA DE CULTURA DE PAU señala los objetivos de lucha más cercanos de las agrupaciones armadas, vinculados a tres tipos de circunstancias: i) la oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado, ii) la oposición a la política interna o internacional de un gobierno; y iii) demandas de autodeterminación y autogobierno ó aspiraciones identitarias.<sup>19</sup>

Si bien estos motivos subyacen en la lucha de los combatientes, para acceder o erosionar el poder, los insurrectos trazan otros objetivos más inmediatos, que imprimen una de las características más importantes de los actuales conflictos: su dimensión territorial. En efecto, la conquista de las circunscripciones geográficas se convierte en un eje clave de la confrontación, no sólo porque los combatientes disfrutaran de las ventajas económicas o tácticas que ofrecen las localidades;<sup>20</sup> sino porque además, pueden penetrar en las relaciones sociales y

---

Asimismo, este autor recalca que a dichos factores subyacentes, se suman otro tipo de factores que “disparan” o encienden la mecha de violencia. En ese sentido, señala a los malos dirigentes cuyas diferencias y ambiciones tienen importe responsabilidad en el inicio de los conflictos pero que ha sido poco estudiada. BROWN, Michael *Op. cit.*, pp. 573 y ss.

<sup>18</sup> Este entorno favorable está compuesto por el aspecto político-institucional, destacado por ejemplo en el trabajo de E. Azar sobre el Conflicto Social Prolongado, en donde el autor señala que el rol del Estado [...] es satisfacer o frustrar necesidades comunes; si bien de lo primero resulta la prevención de los conflictos, de lo segundo se obtiene su promoción. MIALL, H., RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., *op cit.*, p. 68. Asimismo, en el entorno favorable en el aspecto económico resulta igualmente relevante, en la medida que existen importantes investigaciones que señalan a las bonanzas como un factor que eleva el riesgo de las guerras civiles y a la disposición de riquezas como un alentador de la prolongación del conflicto. PNUD *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá-Colombia septiembre de 2003, p. 72.

Disponible en [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA__]=02002).  
Acceso en julio de 2010.

Un estudio específico sobre la relación entre la explotación de recursos naturales, especialmente los minerales como el petróleo es realizado por la UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2007 Op. cit.*, p. 31 y ss. Una revisión completa sobre la incorporación de factores económicos en la formación y duración de los conflictos armados es realizada por GUÁQUETA, Alexandra “Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas” *Revista Colombia Internacional* N° 65 mayo-agosto de 2002, pp. 19-36. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/410/1.php>. Acceso en septiembre de 2010.

<sup>19</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2010 Op. cit.*, p. 19.

<sup>20</sup> Sobre el uso del territorio desde la perspectiva de la guerra, Blair apunta: “[...] el territorio no sólo es el portador de enormes recursos económicos, un espacio topográficamente apto para

de poder entre los ciudadanos, que les permita construir una infraestructura amplia con la cual desarrollar sus actividades ilegales.<sup>21</sup> El modo, en que las agrupaciones armadas irrumpen en las regiones, explica el mecanismo con el que ejercen su brutal impacto sobre la población civil. De acuerdo con KALDOR, dicho fenómeno nace de una sobrevenida debilidad estructural del sistema estatal: el resquebrajamiento sistémico del monopolio del Estado, sobre la violencia legítima y organizada [...].<sup>22</sup> Esta dispersión del uso de la fuerza, observada a la luz de los conflictos armados, conlleva la captura y el dominio de territorios -no como resultado de la victoria militar entre los grupos-; sino por la actividad de éstos sobre la población a través del miedo, el terror y el odio. A estos efectos resulta ilustrativa la reflexión de un Informe del PNUD, sobre la dinámica del conflicto colombiano sobre los civiles: “En vez de destruir al ejército enemigo, se trata “por ahora” de ir haciéndolo salir de las zonas que ocupa; y el mejor método para lograrlo es “quitar el agua al pez”. Esto es, cortar sus nexos locales, dar muerte a sus enemigos reales o presuntos, atemorizar tanto a los vecinos que el enemigo no pueda retornar. Vistas así las cosas, se descubre que la crisis humanitaria no resulta de la confrontación militar sino, paradójicamente, de la falta de confrontación militar”.<sup>23</sup> Estas peculiaridades han llevado a varios autores a denominar esta violencia como nuevas guerras.<sup>24</sup>

---

su desarrollo, o una zona propicia al establecimiento de corredores estratégicos para la misma.” Sino que supone el control y usufructo de todo lo que el territorio abarca, como la cultura, las relaciones de poder y los modos de vida de la población. Blair, E. “¿Nuevas Guerras? ¿Nuevos Espacios para la Guerra? o ¿Nuevas Especialidades?”, en D. Herrera y E. Piazzini (eds.): *(Des) territorialidades y (no) lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*. 2006. Antioquía (Colombia), La Carreta Social.

<sup>21</sup> GONZALEZ PEREZ, Á. C. “Control territorial y gobernabilidad en zonas afectadas por la presencia de grupos armados ilegales en Colombia”, Ponencia presentada en la Conferencia de Defensa y Seguridad. Enfrentando desafíos transnacionales. Aproximación a la cooperación regional de defensa y seguridad. --Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS)– 2007 Lima, Perú, p.13. Disponible en: [http://www.ndu.edu/chds/SRC-peru07/SRC\\_PAPERS/TRACK%201/Gonzalez.pdf](http://www.ndu.edu/chds/SRC-peru07/SRC_PAPERS/TRACK%201/Gonzalez.pdf) (Fecha de consulta: 15/05/2012).

<sup>22</sup> “Por ello, el drama humanitario de las nuevas guerras es intenso: en [los enfrentamientos] convencionales de principios de siglo, la proporción de militares a civiles era de ocho a uno”. Ahora esto ha sido casi exactamente invertido: uno a ocho KALDOR, Mary, *New and Old Wars-Organized Violence in Global Era*, Standford University Press, 2001. Citada por PNUD *Op. cit.*, p. 89.

<sup>23</sup> PNUD *Op. cit.*, p. 91.

Una consecuencia directa de esta situación es la prolongación en el tiempo de varios conflictos (con periodos superiores a los diez años). De ahí que éstos puedan llegar a experimentar variaciones estacionales (de escalamiento o disminución de violencia) y alcanzar distintas etapas de intensidad (alta, media y baja). Estas últimas dimensiones se evalúan principalmente a partir del número de víctimas y su impacto en la población y el territorio, así como otras variables.<sup>25</sup> En ese sentido, cabe señalar que si bien muchos contextos atraen la atención mediática, cuando la violencia ha estallado o ha alcanzado un recrudecimiento; resulta también relevante, considerar las consecuencias que entrañan los conflictos de larga duración, “más allá de lo que se suele leer en los titulares de la prensa”. Así lo explica el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuando alerta de que el impacto de los conflictos crónicos “cobra perfiles bastante diferenciados, afectando a generaciones completas y cortando las posibilidades de desarrollo de numerosos niños, niñas y jóvenes de estos países en general”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> DEL ARENAL, Celestino “Mundialización, creciente interdependencia y globalización...” *Op. cit.*, pp. 234 y 238-239. KALDOR, Mary, *op. cit.*,

<sup>25</sup> Como i) la sistematización y frecuencia de la violencia y ii) la complejidad de la disputa bélica (asociada al número y fragmentación de los actores involucrados, al nivel de institucionalización y capacidad del Estado, el impacto del conflicto más allá de las fronteras, así como a la elasticidad de los objetivos y a la voluntad política de las partes para alcanzar los acuerdos). Por lo tanto, suelen considerarse conflictos de alta intensidad, aquellos que provocan más de mil víctimas mortales anuales, además de afectar proporciones significativas del territorio y la proliferación de actores. En ese aspecto resulta ilustrativo el caso iraquí. Asimismo, los conflictos de media y baja intensidad registran más de cien víctimas mortales anuales y aunque presentan características anteriormente mencionadas, su presencia y alcance es menor, como sucede en Filipinas o India. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, Alerta 2010 *Op. cit.*, nota 4, p. 22.

<sup>26</sup> Declaraciones del presidente del CICR, Jakob Kellenberger citado por REY MARCOS, Francisco “Los persistentes e invisibles efectos de la guerra” Entrevista para Radio Nederland 4 de mayo de 2010. Disponible en [http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96:-los-persistentes-e-invisibles-efectos-de-las-guerras-&catid=15:articulos&Itemid=9](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=96:-los-persistentes-e-invisibles-efectos-de-las-guerras-&catid=15:articulos&Itemid=9). Acceso en febrero 2011.

Dicho autor señala que en su Informe de 2010, “el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se centró especialmente en los casos de Afganistán, Colombia, Filipinas, Irak, Israel y los territorios ocupados, Somalia y Sudán, conflictos todos ellos que duran ya desde hace décadas y que difícilmente ocupan las primeras páginas de los diarios internacionales.”

### 2.3 Los conflictos armados en el mundo (1996-2009)

Varias de las características anteriormente señaladas pueden constatarse en una revisión de la conflictividad mundial hecha para el periodo (1996-2009)<sup>27</sup>, cuyo análisis nos permite apreciar las dimensiones y alcances de esta problemática a escala mundial. De acuerdo con el espacio temporal indicado y siguiendo la metodología de la ESCOLA DE CULTURA DE PAU, se encontraron un total de 50 conflictos armados (aún activos 28)<sup>28</sup>, cuya tendencia predominante fue el enfrentamientos entre actores nacionales en el interior de los propios Estados.<sup>29</sup>

**TABLA 1. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS (1996-2009):  
ACTIVOS Y RESUELTOS**

Afganistán	India (Jammu y Cachemira)	Pakistán (Baluchistán)
Argelia	India (Manipur)	R. Centroafricana
Colombia	India (CPI-M)	RD Congo
Chad	India (Nagalandia)	Rusia (Chechenia)
Etiopía (Ogaden)	Iraq - EEUU/Reino Unido	Sri Lanka
Filipinas (NPA)	Israel- Palestina	Somalia
Filipinas (MILF)	Myanmar	Sudán (Darfur)
Filipinas (Abu Sayyaf)	Nigeria (Delta del Níger)	Tailandia sur
India (Assam)	Pakistán (noroeste)	Yemen

<sup>27</sup> Ver el detalle en anexo 1.

<sup>28</sup> Dentro de nuestro registro encontramos la finalización de 20 conflictos armados, ante la reducción significativa y sostenida de hostilidades armadas, bien sea por victoria militar, acuerdo entre los actores armados, desmovilización de una de las partes o bien porque una de las partes contendientes renunció o limitó notablemente la lucha armada como estrategia para la consecución de objetivos. Cualquiera de estas opciones no significa necesariamente la superación de las causas de fondo del conflicto armado, ni tampoco cierra la posibilidad de rebrote de violencia. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2010 Op. cit.*, nota 4, p. 22. Esto significa en distintos casos, que los contextos rebajan su virulencia pero permanecen en tensión, mientras se implantan los términos de paz acordados entre las partes. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2010 Op. cit.*, *Alerta 2005*, p.31.

<sup>29</sup> La excepción a este comportamiento fueron las confrontaciones internacionales de diferentes tipos: i) entre Estados (Eritrea-Etiopía, Rusia-Georgia e Israel-Palestina); ii) entre una organización regional y un Estado (OTAN-Rep. Federal Yugoslavia); iii) Estados contra grupos no estatales (EE.UU.-Al Qaeda e Israel-Hezbollah); y iv) aquellos conflictos como en Iraq y Afganistán donde comenzaron siendo internacionales -mientras EE.UU y las fuerzas internacionales que lideraba derrocaban a los regimenes de estos países- y que luego devinieron en situaciones internas en las que grupos de oposición combaten los nuevos gobiernos instaurados y a las fuerzas ocupantes que los respaldan.



Angola  
 Burundi  
 Côte d'Ivoire  
 Eritrea-Etiopía  
 Guinea Bissau  
 Georgia-Rusia  
 G.Breñaña (Irlanda- Norte)  
 Haití

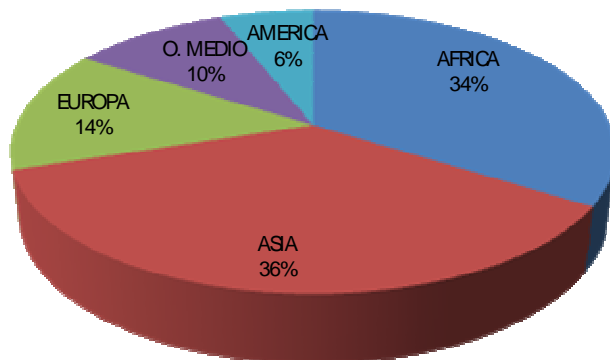
Indonesia (Aceh)  
 Israel-Líbano (Hezbollah)  
 Liberia  
 Líbano (Naher al-Bared)  
 Macedonia YRP  
 Nepal  
 Papua New Guinea (Bougainville)

Perú  
 Rep. Federal Yugoslavia  
 Serbia y Mont. (Kosovo)  
 Senegal (Casamance)  
 Sudán sur  
 Sierra Leona  
 Timor Leste  
 Uganda Norte

En cursiva los países que han finalizado las confrontaciones armadas. Fuente: Construcción propia a partir de la información de centros académicos como la UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [Http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es) y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) *Uppsala Dataset*, 2008. [Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/) Último acceso en febrero 2011.

Como se indica en la gráfica 1, los continentes de África y Asia, así como la región de Oriente Medio son los principales escenarios de dicha inestabilidad. Aunque en la casi totalidad de los conflictos se encuentra que sus causas son multidimensionales, es posible observar patrones concretos. Por ejemplo, en África existe una preponderancia de luchas para acceder o erosionar el poder, enfatizando el sentido de identidad, así como la incorporación de ésta en sus reivindicaciones por la gestión de recursos naturales de varias regiones; fue el caso de Côte d'Ivoire, y en la actualidad, RD Congo o Nigeria.

**GRAFICA 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS (1996-2009)**



Fuente: Construcción propia a partir de la tabla 1.

Por otra parte, Asia reúne como principal motivación las demandas de mayor autogobierno o independencia, basadas en su componente étnico, comunitario o religioso. De hecho India y Filipinas concentran la mitad de confrontaciones de la zona, por cuanto se produce más de un conflicto en sus respectivos territorios. En cuanto a la oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado, sobresalen aquellos contextos en donde los grupos armados pretenden la imposición de un Estado islámico, -como sucede en Afganistán, Irak o Yemen- o de un sistema socialista como el caso de Colombia, único conflicto en el continente americano. Finalmente, cabe destacar que por su riqueza natural, Nigeria (Delta del Níger), RD Congo, Sierra Leona o Irak, son ejemplos en los que las disputas por el control y explotación de los recursos minerales son una de las causas subyacentes y factores exacerbadores de las confrontaciones.<sup>30</sup>

Asimismo, se observó que en la mayor parte de los conflictos, una de las partes enfrentadas es el gobierno (o sus fuerzas armadas) contra uno o varios grupos de oposición. Sin embargo, en otros casos, los enfrentamientos que se producen pueden involucrar luchas entre clanes, grupos armados entre sí, o entre comunidades étnicas o religiosas.<sup>31</sup> Como se mencionó anteriormente, esta característica torna más compleja la problemática, por la cercanía de los combatientes con la población civil y los distintos comportamientos de hostilidad o tregua que pueden adoptar, dificultando alcanzar o mantener el cese de las hostilidades. Por ejemplo, en los casos de RD Congo, Sudán (Darfur) y Delta del Níger, el número de participantes se eleva hasta diez; mientras que en India, Filipinas o Pakistán existe un abanico de actores correspondientes a los diferentes conflictos en tales territorios.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2008.*, *Op. cit.*, p. 22 .

<sup>31</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2003.*, *Op. cit.*, p. 50.

<sup>32</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2008*, *Op. cit.*, p.21 y *Alerta 2009* p. 26.

Otro de los aspectos que cabe destacar para el periodo analizado es la larga duración de muchas de las confrontaciones. En ese sentido, Filipinas, Myanmar, la India o Colombia exhiben una situación crónica, que señala el inicio de los enfrentamientos al abrigo de la Guerra Fría (en los años sesenta y setenta) y que aun continúan sin resolver. Asimismo, aunque de una manera menos dramática, se observa que aquellos conflictos que estallaron en los ochenta y noventa, sólo alcanzaron su fin hasta mediados del primer decenio de 2000, como sucedió en Sierra Leona, Sudán (sur) o Senegal (Comance). Frente a la tendencia de antigüedad, también puede señalarse la violencia más reciente en el continente africano con la entrada del siglo XXI, que trajo una oleada de conflictividad, comparable al principio de la postguerra fría, pues casi la mitad los enfrentamientos actuales se produjeron después del año 2000.

#### 2.4 *Los conflictos armados internos y sus conexiones externas*

Como su misma denominación indica, los conflictos internos son confrontaciones armadas que se desarrollan en el interior de las fronteras y por lo tanto son cuestiones que, en principio, conciernen exclusivamente a la política nacional. Sin embargo, una de las características de la actual sociedad internacional es la interdependencia y la globalización de todas las actividades humanas, que han repercutido en la erosión de las fronteras estatales.<sup>33</sup> En la práctica, esta situación supone el quebrantamiento definitivo de la distinción entre el mundo interno y externo de los Estados, de manera que éstos quedan, por una parte, expuestos a “internalizar” las inestabilidades que se producen fuera de su territorio; y por otra, comienzan a “exteriorizar” los problemas domésticos que les aquejan.<sup>34</sup> En el caso de los conflictos internos, esta porosidad de las fronteras produce simultáneamente varias circunstancias.

---

<sup>33</sup> KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S., *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, GEL 1988. Citados por DEL ARENAL, Celestino “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales” *Op. cit.*, p. 208.

<sup>34</sup> DEL ARENAL, Celestino “La nueva sociedad mundial y las nuevas...*Op. cit.*, p.62

Como por ejemplo, el reforzamiento de la confrontación a partir de factores transnacionales legales e ilegales; ilustrado en la inyección de recursos que reciben los grupos armados al participar en el narcotráfico (como en el caso de Colombia y Afganistán) o la comercialización de recursos naturales (como los diamantes en Sierra Leona, el cobalto y cobre en RD Congo o el petróleo en Nigeria e Irak).

Asimismo, el potencial que tienen los conflictos internos de convertirse en inestabilidad regional, no sólo por los efectos de la confrontación sobre los países vecinos, sino también por las iniciativas que estos emprenden frente a los mismos. En el primer sentido, el territorio fronterizo puede convertirse en refugio de desplazados o de combatientes, provocando en ellos situaciones de difícil control y la exacerbación de sus propias tensiones. En el segundo, los Estados pueden responder con distintos medios para protegerse de la situación, o para aprovechar la dificultad de su vecino y sacar ventaja a favor de otros intereses políticos o económicos.<sup>35</sup> Todas estas circunstancias terminan escalando la violencia e incluso el deterioro de las relaciones interestatales, con la consecuente desestabilización regional. Un ejemplo patente se encuentra en el continente africano, donde casi la totalidad de los conflictos tiene una significativa dimensión regional, con una dramática expresión en los esfuerzos de paz en Los Grandes Lagos -entre RD Congo y Ruanda- o el Río Mano -que engloba a Guinea, Sierra Leona y Liberia-.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Al respecto, BROWN señala que la sabiduría convencional erróneamente hace hincapié en los problemas que se producen en una sola dirección: desde el conflicto hacia los Estados vecinos. Sin embargo, este autor advierte de la responsabilidad de los mismos en la agudización del problema. “[...] aunque los Estados vecinos puedan parecer inocentes víctimas de la turbulencia de la región, éstos a menudo son activos contribuyentes del escalamiento de la violencia e inestabilidad [...] como consecuencia de decisiones deliberadas y discretas tomadas por líderes y gobiernos”. Dando ejemplo de dichas iniciativas, y explicándolas detalladamente, tenemos: i) las operaciones de persecución, ii) la interdicción de fronteras, iii) intervenciones defensivas, iv) intervenciones protectoras o v) intervenciones oportunistas. BROWN, *Op. cit.*, pp. 590 y ss.

<sup>36</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2003, Op. cit.*, p. 23, *Alerta 2006, Op. cit.*, p.33. Otro ejemplo que describe esta situación regional es la confrontación sudanesa en Darfur, que no sólo provocó una importante afluencia de población desplazada (más de 200 mil refugiados) sino que además las milicias janjaweed realizaron diferentes incursiones en territorio chadiano para atacar a los campos de refugiados ubicados al este del país. El incremento de la violencia

De igual manera, los conflictos internos producen consecuencias sobre los intereses estratégicos de los poderes lejanos como los países del norte, sea por el impacto en su provisión de materias primas o el funcionamiento de sus empresas transnacionales, tal como lo señala el caso de Irak y su producción petrolera. Asimismo, éstos demuestran su preocupación, porque sin importar cual sea la ubicación de la inestabilidad, ésta ofrece condiciones favorables para que dicha zona se convierta en escenario de otro tipo de problemáticas, como tráfico ilegal o el cobijo de movimientos terroristas, tal como se observó en el caso colombiano y argelino, respectivamente.<sup>37</sup>

Finalmente, debemos apuntar que en la medida que los conflictos armados internos se ensañan contra la población civil y demuestran un absoluto desprecio por el ser humano, se convierten en objeto de acción de distintas organizaciones internacionales y regionales, en tanto valedoras de los principios y derechos que en dicha materia ha consagrado la sociedad internacional y que sobrepasan el ámbito interno de los Estados.

Todas estas circunstancias han dado lugar a que numerosos conflictos internos comiencen a adquirir, de uno u otro modo, una dimensión adicional fuera de las fronteras donde se desarrollan, de manera que su denominación ahora contempla el apellido de *internacionalizados*.<sup>38</sup> Esta nueva tendencia se

---

provocó protestas y acusaciones contra el ejecutivo del Chad, entre importantes grupos políticos y militares del país, cuyo origen étnico es también una de las comunidades más golpeadas en Darfur, los zaghawa. A esta situación se sumó el surgimiento de movimientos insurgentes contra la administración (Yamena) y desde entonces las fuerzas armadas de ambos gobiernos han perseguido a sus respectivos grupos de oposición en el territorio vecino, bajo acusaciones mutuas de brindar apoyo a los rebeldes. A partir de estas circunstancias la República Centroafricana también experimentó en su territorio la afluencia de refugiados y la presencia de dichos grupos armados. *Alerta 2008 Op. cit.*, p. 27 y 52.

<sup>37</sup> Ph. MOREAU DEFARGES “*La gestion des zones grises*”, Ramses 2003, Dunod Paris, 2002, p. 69. Citado por BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales* Ed. Tecnos Madrid 2003, p. 282.

<sup>38</sup> Según el informe *Alerta 2008*, un conflicto armado se considera como *interno internacionalizado* cuando una de las partes es foránea, y/o cuando el enfrentamiento se extiende al territorio de países vecinos (como por ejemplo en el hecho de que los grupos armados tengan sus bases militares en los países vecinos, en connivencia con esos Estados, y lancen sus ataques desde éstos. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2008 Op. cit.*, p. 21, nota 2. Para

encuentra recogida en la base de datos *Uppsala Dataset* en la cual, estudiosos del Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) concluyeron que si bien, durante la vigencia de la confrontación Este-Oeste, fueron predominantes los conflictos internos y extraterritoriales de la fase postcolonial; los conflictos internacionalizados comenzaron a abrirse paso en la actual postguerra fría.<sup>39</sup> Nuestra observación para el periodo 1996-2009 señala que del total de conflictos armados estimados como internos, más de la mitad han alcanzado un mayor o menor grado de internacionalización, por algunos de los factores anteriormente señalados.<sup>40</sup> Esta circunstancia significa que la evolución de dichas confrontaciones, las convierte en una cuestión que rebasa la política nacional, para convertirse en una preocupación de toda la sociedad internacional. Veamos con detenimiento este proceso.

### *2.5 La sociedad internacional ante la solución del problema*

El dinamismo observado en los conflictos armados internos más allá de las fronteras, no es más que una muestra de las características de la actual sociedad internacional: las limitaciones de los propios Estados, para enfrentar aquellos problemas domésticos con vinculaciones externas y el interés que puedan demostrar los poderes internacionales, para contribuir con su resolución. Esta circunstancia ha producido simultáneamente varias consecuencias, entre ellas, un nuevo concepto de seguridad global, el nacimiento de agendas

---

profundizar sobre el impacto de los conflictos armados internos fuera de las fronteras donde estos ocurren, ver por ejemplo: BROWN, Michael *Op. cit.*, pp. 594 y ss. y MIAL, H., RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., *Op. cit.*, p.34

<sup>39</sup> Al respecto los autores anotan que de los 225 conflictos armados registrados en el periodo (1945-2001), se detectaron 163 conflictos internos, de los cuales 32 tenían participación externa de otros Estados. GLEDITSCH, WALLENTEN, ERIKSSON, SOLLENBERG; STRAND *Op. cit.*, pp. 620 y 623.

<sup>40</sup> Ver anexo 1.

“intermésticas”<sup>41</sup> y con éstas, el replanteamiento de conceptos fundamentales del orden internacional como la soberanía y la no intervención en los asuntos internos. En ese sentido, los analistas señalan el impacto que dichas condiciones han tenido sobre las relaciones interestatales. DEL ARENAL por ejemplo, destaca la proliferación de procesos de integración regional y acuerdos de cooperación como esfuerzos conjuntos de varios Estados, para tratar las problemáticas comunes.<sup>42</sup> RAMÍREZ por su parte, advierte la predominancia de los intereses de los países más fuertes sobre los más débiles, que terminan definiendo las cuestiones de la agenda global, así como en *el cuándo y el cómo actuar*, e imponiendo cargas no siempre equitativas.<sup>43</sup> Refiriéndonos en concreto a la solución de los conflictos armados, podemos observar dichas apreciaciones en ambos sentidos: el positivo, lo ilustra la Unión Europea, como proyecto de integración exitoso en su objetivo de paz; y el negativo, evidenciado en las dificultades de actuación de las organizaciones internacionales y regionales ante la falta de consenso entre los miembros, que anteponen sus propios intereses.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Citando a MANNING, el analista PARDO se refiere a la “interméstica” en referencia a los vínculos estrechos que existen entre la agenda externa e interna de los países en el mundo de la globalización. MANNING, Bayles “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals” *Foreign Affairs* Vol. 55, January 1977. PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz. Proyecciones sobre escenarios” *Revista Colombia Internacional* ene-abril 2001, N° 51, p. 30. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/378/index.php?id=378> Acceso en enero 2012.

<sup>42</sup> DEL ARENAL, Celestino “La nueva sociedad mundial y las nuevas...” *Op. cit.*, pp.68 y 69.

<sup>43</sup> RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 73.

<sup>44</sup> Al respecto RAMÍREZ señala que la poca acción demostrada por la ONU durante la Guerra Fría tuvo que ver en buena medida con los intereses políticos que en ese momento defendían en su interior los miembros del Consejo de Seguridad. Igualmente apunta que este mismo problema se presenta en las organizaciones regionales. RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 38. Para la Escola de Cultura de Pau, esta situación no ha cambiado en la postguerra fría: “[...] Debido a la existencia y al abuso del derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, [circunstancia] que ha restado capacidad de maniobra a un organismo que debiera ser garante de la paz y la seguridad sin exclusiones y limitaciones propias. De los 32 conflictos armados entre 2002 y 2005, sólo se establecieron resoluciones en 16 casos. Y dentro de éstos, 3 contextos (Colombia, Rusia e Indonesia) no estaban referidas al conflicto sino a atentados aislados. ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2006, Op. cit.*, p. 28.

Sin embargo, y más allá de dichas consideraciones, se ha observado que la solución de los conflictos internos sí se ha insertado de lleno en la agenda internacional, ante la petición de ayuda de distintos Estados que los sufren y el impacto que éstos producen sobre la seguridad mundial. En ese sentido, actores estatales, organizaciones internacionales y agentes no gubernamentales han emprendido diversas iniciativas mediante las cuales, respaldan los esfuerzos por abordar distintos aspectos de la confrontación: las condiciones que las propician, su impacto sobre la población civil, su repercusión sobre otros intereses externos, así como la búsqueda de fórmulas para cesar las hostilidades.<sup>45</sup> Centrándonos específicamente en los esfuerzos estatales (unilaterales y multilaterales), se han desarrollado una considerable gama de instrumentos, como la asistencia humanitaria, la mediación, las medidas de construcción de confianza, las operaciones tradicionales de mantenimiento de paz, la administración de la oferta de armas, acciones económicas -desde sanciones hasta ayudas- medidas de reforzamiento judicial y el uso de la fuerza militar.<sup>46</sup>

No obstante, la respuesta de la sociedad internacional frente a los conflictos internos no cuenta con un contundente balance positivo. En efecto, desde principios de la postguerra fría y a lo largo de su trayectoria, la acción de poderes externos tiene en su haber importantes aciertos de paz, como Centroamérica, Mozambique o Camboya; y recientemente, Angola, Sierra Leona o la región Aceh en Indonesia. Sin embargo, también cuenta en sus registros con otros “lunares,” como la antigua Yugoslavia, el genocidio de Ruanda, la intervención en Somalia y recientemente las situaciones de Afganistán e Irak.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> MIALL, H., RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., *Op. cit.*, AGUIRRE, Mariano y BRUHN Cecilia *Op. cit.*, COCKELL G. JOHN “Peacebuilding and Human Security: Frameworks for International Responses to Internal Conflict” en WALLENSTEEN PETER, *Preventing Violent Conflict. Swedish Policy for the 21 st Century*, Ministry of Foreign Affairs, Stockolm, 2001, pp.214-216.

<sup>46</sup> BROWN M., *Op. cit.*, p. 604.

<sup>47</sup> Como señala ROJAS CORONEL, la literatura sobre la eficacia de la intervención internacional presenta evidencia contradictoria y más aún en el caso de múltiples intervenciones. No es posible entonces inferir una posición de principio, sino que hay que proceder caso por caso. Sobre las evaluaciones en este tema sugiere: DOYLE, Michael and SAMBANI, Nicholas



Por lo tanto, el recuento señalado nos lleva a considerar que la respuesta internacional, si bien necesaria en la resolución de un conflicto interno, debe tomarse con absoluta prudencia; en tanto que la manera como ésta se produzca, puede dar lugar a una oportunidad abierta hacia la paz o al agravamiento del problema que se quiere resolver.<sup>48</sup> Frente a esta situación, BROWN observa que aunque los Estados y las organizaciones internacionales tienen a su disposición un amplio abanico de herramientas para intervenir, su inconveniente ha sido el uso poco óptimo que se ha hecho de ellas.<sup>49</sup>

Siguiendo al citado autor, es posible identificar, tanto las condiciones bajo las cuales se puedan emprender acciones efectivas; como la clase de instrumentos más apropiados para diferentes tipos de situaciones, sean de prevención, gestión y resolución. Asimismo, permite señalar las dificultades de actuación que subyacen en cada uno de dichos campos y que requieren su superación.<sup>50</sup> A este respecto, algunos estudios apuntan a dos cuestiones: las oportunidades de acción que brinda el contexto conflictivo y la estrategia operacional de los colaboradores externos, basada muchas veces, en sus propios intereses y en una percepción distorsionada de la problemática a solucionar. A continuación describiremos brevemente estos aspectos, de manera que también se ilustre las distintas acciones de política frente a los conflictos.

---

“International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis” *American Political Science Review* Vol, 94, n° 4 December 2000. ELBADAWI, Ibrahim “External Interventions and During of Civil Wars” *World Bank Policy Research*, working paper N° 2433, September 2000. BERTRAM, Christoph “Multilateral diplomacy and conflict resolution” *Survival* winter 1995-1996. IIS Oxford University Press. Citados por ROJAS CORONEL, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?.* Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002).

<sup>48</sup> Dichos supuestos corresponden a lo que PARDO denomina como “una internacionalización positiva o negativa” de la paz. PARDO GARCÍA-PEÑA, *Op. cit.*, p. 42

<sup>49</sup> BROWN M., *Op. cit.*, capítulo 18.

<sup>50</sup> *Ibidem.*

### 2.5.1 La Prevención de Conflictos

Distintos autores coinciden en afirmar, que la prevención es el arma más importante frente a los conflictos, porque puede actuar en las situaciones de tensión, evitando que la violencia estalle y se generalice. Ello exige que las acciones tengan un carácter de largo plazo y apunten hacia dos ámbitos: las condiciones que hacen que la violencia sea propicia (sobre todo en lo político, lo cultural y lo económico) y los factores que activan “la chispa” de los enfrentamientos.<sup>51</sup> En el primer aspecto, la sociedad internacional puede desplegar instrumentos financieros y técnicos, para apoyar iniciativas estatales enfocadas a transformar patrones de discriminación política, así como resolver los problemas de identidad y de percepciones culturales entre los habitantes. Asimismo, la cooperación para el desarrollo, a través de pequeños planes Marshall, puede contribuir a actuar sobre los aspectos económicos que impulsan las luchas internas, como la explotación de los recursos naturales y la adecuada gestión de sus beneficios. En el segundo ámbito, BROWN propone la actuación internacional en tres campos: i) la asistencia para contribuir a la solución pacífica de tensiones sociales -para que dichos descontentos no sean instrumentalizados por discursos extremistas-, ii) el ejercicio de presión contra los malos líderes ávidos de poder y, iii) el establecimiento de alianzas externas con el país convulso, para evitar que otras potencias se involucren, en defensa de sus propios intereses.<sup>52</sup>

La estrategia mencionada supone un despliegue multifacético, que comprenda instrumentos de corte político y económico, ajustados a las

---

<sup>51</sup> BROWN M., *Op. cit.*, p. 607. Dichos elementos constituyen también la amplia aproximación de la prevención de conflictos en los esfuerzos de paz de Naciones Unidas, citada por la Escola de Cultura de Paz: “[...] el enfoque de Naciones Unidas que se ha venido fortaleciendo en los últimos años considera una definición de prevención de conflictos en un sentido amplio, es decir, que toma en cuenta las causas de fondo y no sólo los desencadenantes del conflicto; en consecuencia, aborda un sinnúmero de medidas estructurales. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2006 Op. cit.*, p. 37.

<sup>52</sup> BROWN M., *Op. cit.*, pp. 609-613.

múltiples dimensiones no militares de los conflictos. El coste de los mismos es relativamente bajo y el riesgo que los acompaña es menor frente a otras iniciativas. Además, en tanto que en dicho contexto la violencia no está escalada, existen altas probabilidades de alcanzar acuerdos sociales que permitan la finalización de las tensiones. Sin embargo, la actuación internacional encuentra algunos obstáculos. Por ejemplo, se tiende a ignorar o a no percibir la letalidad de la violencia gestada a la sombra; y cuando ésta estalla, la sociedad internacional se mantiene indecisa a la hora de actuar, cuando intereses vitales no se encuentran afectados o porque no existe una presión de la opinión pública. En contra posición, los poderes externos fijan más su atención en aquellos escenarios, donde ya se han producido graves consecuencias políticas, económicas o humanitarias. De esta manera, las medidas que en principio hubieran podido evitar dichas consecuencias, ahora se despliegan sobre las mismas con retraso.<sup>53</sup> Por otra parte, la dimensión de largo plazo de los esfuerzos de prevención, supone un compromiso en el tiempo, que no siempre se traduce en resultados rápidos y visibles. Esta circunstancia impone un mayor esfuerzo entre los socios, para mantener una agenda estable, que se superponga a las novedades que en otros contextos puedan aparecer.<sup>54</sup>

### 2.5.2 *La Gestión de Conflictos*

Aun en un contexto donde la violencia ya haya estallado, el enfoque preventivo sigue siendo prioritario, para evitar que el conflicto se profundice o alcance dimensiones externas indeseables. En el ámbito interno, conviene

---

<sup>53</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2005 Op. cit.*, p. 38.

<sup>54</sup> BROWN M., *Op. cit.*, pp. 606-607. Estas circunstancias han provocado una brecha entre el discurso de la prevención y su despliegue práctico, como lo denunciaba el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su informe de 2006 en el que solicitaba un compromiso mayor de los Estados miembros, con una reasignación de los recursos aportados a las operaciones de mantenimiento de paz. Concretamente, proponía que un 2% de dicho presupuesto fuera destinado a las tareas de prevención, lo que evitaría la pérdida de más vidas humanas. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2007 Op. cit.*, p. 47.

diferenciar entre aquellos contextos, donde las partes están dispuestas a acordar el fin de las hostilidades -y para ello contar con la participación internacional-; y aquellas situaciones donde no es así. Dicha distinción resulta útil para resolver la difícil cuestión que, ante los limitados recursos internacionales, deba decidirse en el cuando y el dónde actuar. En ese sentido, la acción externa frente al conflicto tiene más posibilidades de éxito en el terreno cooperativo, en el cual pueden desplegarse medidas enfáticamente civiles de bajo coste y riesgo reducido; como por ejemplo, asistencia a las negociaciones, veeduría del cese el fuego o medidas de mantenimiento de paz.<sup>55</sup> En el otro caso, donde las partes están dispuestas a continuar con la violencia, los esfuerzos externos se enfocan en los instrumentos de fuerza<sup>56</sup>, como el despliegue militar o la imposición de sanciones. En tanto que éstas medidas tienen un coste más elevado y un mayor riesgo de extender los combates militares, deben emplearse sólo en situaciones extremas, cuando la violencia alcance niveles preocupantes de lesa humanidad.<sup>57</sup> Por lo tanto, resultaría claro para una política efectiva, que la contribución internacional otorgara más prioridad a los contextos cooperativos que a los coercitivos.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Frente al contexto en que las partes acuerdan una salida negociada, RAMÍREZ analiza las circunstancias que favorecen una exitosa mediación internacional y sus principales dificultades. RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 29-50.

<sup>56</sup> En dicha situación hay pocas posibilidades de una negociación, dado que la opción de continuar la lucha es más atractiva y al mismo tiempo que las posibles bases para un acuerdo disminuyen, las barreras a la acción internacional aumentan. ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

<sup>57</sup> En términos de la noción de ciclo de intervención de VON LIPSEY, en una situación de violencia elevada, se impone la necesidad de emplear medidas de mitigación denominadas por este autor como operaciones de paz [que como explica ROJAS corresponden exactamente a peace enforcing], que no tienen por objetivo solucionar el conflicto, sino simplemente hacer posible un procesos eficaz de resolución del mismo. De acuerdo con VON LIPSEY, solamente la aplicación de la fuerza puede contrarrestar la fuerza, hasta el momento en que las partes del conflicto definen la situación, sobre la base de distintos supuestos. VON LIPSEY, Roderick *Breaking The Cycle* London Mc Millan Press, 1997, p. 13. Citado por ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

<sup>58</sup> BROWN M., *Op. cit.*, pp. 614, 618-620.

Asimismo, la gestión de conflictos frente a la dimensión externa, el empeño internacional se enfoca principalmente en evitar que la crisis alcance una escala regional. Esto supone desplegar esfuerzos en dos sentidos: tanto limitar el impacto inmediato del enfrentamiento sobre los países vecinos; como disuadir a éstos para que no lleven a cabo iniciativas que refuercen sus intereses en la zona, mientras agraven la situación de violencia. De no actuarse en dichos sentidos, la complejidad del conflicto se hace más profunda -al sumar nuevos actores al escenario-, cuyas actuaciones pueden intensificar la lucha y dificultar la búsqueda de una salida negociada.<sup>59</sup>

Pese a los distintos ámbitos donde puede ejecutarse la gestión de conflictos, ésta presenta algunas limitaciones: i) aunque resulte claro que la asistencia internacional sea más fructífera en los contextos cooperativos que en lo coercitivos, la atención de muchos poderes tienden a fijarse en las situaciones donde peligran intereses geopolíticos preponderantes, aún cuando las condiciones sobre el terreno no sean muy propicias; y ii) aunque puedan lanzarse diferentes iniciativas para evitar la extensión del conflicto hacia los Estados vecinos, estas encuentran cierta resistencia, cuando se trata de importantes potencias que se niegan a mantenerse al margen, especialmente si creen que tienen importantes asuntos en juego.<sup>60</sup>

### 2.5.3 *La Resolución de Conflictos*

Avanzada la etapa de las negociaciones y el cese de hostilidades, viene una fase crucial que es el camino hacia la paz, la reconstrucción del país y el repeler todo rebrote de violencia. La dimensión preventiva también se hace presente en este apartado, por cuanto los escenarios en rehabilitación posbélica siguen mostrando una extrema fragilidad. Si bien su situación no es de conflicto abierto,

---

<sup>59</sup> BROWN M., *Op. cit.*, pp. 615.

<sup>60</sup> *Ibidem.*

tampoco se trata de una paz definitiva; de hecho mantienen un status de tensión, donde alguna “chispa” puede reactivar los enfrentamientos. Esta circunstancia demuestra la importancia de seguir trabajando, en un proceso de pacificación duradera, que avance en la superación de los motivos de fondo que, en su momento, generaron el conflicto. Dicha tarea exige encaminar los esfuerzos para preparar el fundamento político y social de las comunidades enfrentadas, así como el proceso de desmovilización y reinserción de combatientes.

La participación internacional en esta área se expresa por ejemplo en una vertiente económica, enfocada en la financiación de proyectos de planes de desarrollo (recogidas en las conferencias de donantes); en la vertiente política, mediante la asistencia y apoyo a los procesos de transición e institucionalización de poderes públicos; y, finalmente, en la reestructuración de los cuerpos de seguridad.<sup>61</sup>

Sin embargo, las dificultades de política en esta área se manifiestan en varias direcciones. En el interés decreciente que manifiestan los donantes, a medida que avanza el proceso de rehabilitación. Particularmente se observa, que en la etapa de mayor entusiasmo, los esfuerzos se concentran en aspectos altamente visibles como la reconstrucción física o la celebración de las primeras elecciones. En contraste, el desinterés y la reducción del presupuesto tienden a coincidir con la desatención de áreas claves, que ante su poca visibilidad, son menos atractivas para los donantes en su rédito político. Entre los ámbitos descuidados, algunos autores han señalado el empoderamiento de los actores locales, siendo ésta dimensión la que más incertidumbre genera, por cuanto son dichos agentes quienes finalmente deben sostener en el tiempo el proceso de pacificación.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> BROWN M., *Op. cit.*, pp. 623 y 624. UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2009 Op. cit.*, pp. 99-102.

<sup>62</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2004 Op. cit.*, p. 56. *Alerta 2007 Op. cit.*, p. 150. *Alerta 2008 Op. cit.*, p. 92

La revisión de los anteriores campos concluye, que pese a diferentes restricciones, existen una serie de condiciones que favorecen la acción de los actores estatales, en el despliegue de sus instrumentos de prevención y gestión de conflictos. En resumen, es posible ubicar las condiciones más propicias para la actuación externa, en la fase más temprana de la violencia o en aquellos contextos -que aunque críticos- cuentan con la cooperación de las partes, para finalizar los enfrentamientos. En el primer supuesto, la respuesta más apropiada es una estrategia multifacética y de largo plazo, que atienda las causas subyacentes y activadoras del conflicto. En el segundo, deben desarrollarse acciones de impacto interno y externo, encaminadas a disminuir las hostilidades y desarrollar el diálogo. Ambas iniciativas, que tienen como objetivo evitar la agudización y expansión de la crisis, presentan además la particularidad, de que sus costes no son elevados ni implican grandes riesgos. En aquellos casos diferentes, de confrontación abierta, la estrategia recomendada es el énfasis en la fuerza. No obstante, su aplicación debe ser mucho más cuidadosa, ante el peligro de agravar la situación y los importantes esfuerzos legales y financieros, que requiere el despliegue de instrumentos coercitivos y militares.

Finalmente, cabe mencionar que a estos elementos, pueden sumarse otras circunstancias, favorecedoras de la intervención internacional: como por ejemplo, el enfoque multilateral en el que converjan diferentes esfuerzos y actores -con una mínima aproximación de intereses y adecuados mecanismos de coordinación<sup>63</sup>; así como la importante participación de la sociedad civil en los procesos de apoyo externo, al convertirse en los mejores aliados sobre el terreno

---

<sup>63</sup> A partir de diversas experiencias de gestión "multipartita," ROJAS CORONEL advierte que este tipo de intervenciones debe cumplir condiciones mínimas para ser exitosas. En ese sentido, señala por ejemplo que entre los actores debe existir un alto grado de compromiso internacional, una coincidencia básica de los intereses de las grandes potencias, así como la definición de estructuras de coordinación. De manera que, aunque los métodos puedan diferir, los intereses involucrados deben ser convergentes. CHAYES, Antonia Handler y CHAYES, Abram *Planning for Intervention: International Cooperation in Conflict Management* Ed. Kluwer Law Internacional, 1999, p. 5. Citado por ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

y en el eje en torno al cual los esfuerzos de diferentes actores pueden articularse.<sup>64</sup>

## 2.6 *Los intereses inherentes de la colaboración internacional*

Existen otros autores que apuntan las dificultades de la acción internacional, en unas circunstancias más complejas. De una parte, la estrategia operacional de los colaboradores externos, basada muchas veces en sus propios intereses y en una percepción distorsionada de la problemática a solucionar; y de otra, la insuficiencia de la política doméstica, para gestionar esta situación.

Desde dicha perspectiva, PARDO señala que parte de los problemas radican en que los países que solicitan ayuda, a menudo olvidan que “quienes participan en los esfuerzos de paz, lo hacen fundamentalmente, en razón de objetivos legítimos pero egoístas [...] y que sus políticas exteriores se diseñan, para satisfacer intereses nacionales [...]. De hecho, los actores que desean formar parte de los esquemas de “internacionalización” de los procesos de paz, lo hacen porque tienen su propia visión de la situación: sea para evitar un efecto derrame, proteger a sus nacionales, adquirir prestigio internacional, etc.”<sup>65</sup>

Estas circunstancias advierten que la presencia de actores externos no asegura, por sí misma, una contribución efectiva a la paz. Por el contrario, como argumenta RAMÍREZ, “ante situaciones domésticas tan confusas y con frecuencia mal conocidas, en ocasiones se agudiza el conflicto o, en la mayoría

---

<sup>64</sup> UAB, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2005 Op. cit.*, p. 34. *Alerta 2007 Op. cit.*, pp. 84 y 85.

<sup>65</sup> PARDO GARCÍA-PEÑA, *Op. cit.*, p. 42. Refiriéndose a los poderes regionales, BROWN señala que éstos siempre tienen intereses nacionales en juego frente a los conflictos armados internos. Por lo tanto, éstos nunca pueden lanzar iniciativas altruistas a menos que persigan otros objetivos expresos, como la seguridad y estabilidad regional, o tácitos, como intereses económicos o políticos. Siendo éstos últimos los que guían intervenciones oportunistas que terminan de escalar la violencia. BROWN *Op. cit.*, p. 595 y ss. Una revisión completa de las motivaciones de los diferentes actores es realizada por RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, pp. 35-39.



de las veces, no se incide en la confrontación.”<sup>66</sup> En ese orden de ideas, los especialistas señalan a la política doméstica, la responsabilidad de sopesar las estrategias de estabilización y las motivaciones inherentes a la misma. En términos de RAMÍREZ, se trata de que en el escenario abordado, se desarrolle un amplio debate interno sobre los intereses que acompañan la acción internacional; de modo que el gobierno en cuestión pueda definir y optar por los apoyos que le resulten más convenientes, para la solución del conflicto.<sup>67</sup>

De ahí que PARDO y RAMÍREZ hagan especial énfasis, en el diseño de una estrategia coherente del gobierno convocante, en la que se defina claramente la política interna frente a la confrontación, su articulación con las dinámicas externas y los objetivos que se buscan alcanzar. De esta manera sería posible enfocarse no sólo en las ventajas del apoyo externo; sino también en la neutralización de los efectos negativos que puedan presentarse. Refiriéndose a la experiencia colombiana, estos investigadores alertan de que las invitaciones abiertas y sin previos objetivos, son una contribución ineludible a una “internacionalización negativa”.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 22. En un sentido similar se expresan personalidades colombianas, refiriéndose a la participación de la sociedad internacional en la solución del caso colombiano: “a falta de una narrativa explicativa del conflicto, o frente a una narrativa confusa, “la comunidad internacional” podría tomar decisiones en direcciones equívocas, poco conducentes a los fines que supuestamente buscan, o simplemente, preferir el mantenerse al margen. POSADA CARBÓ, Eduardo; MARTÍNEZ, Ana Guadalupe y RAMÍREZ OCAMPO, Augusto “Modalidades de participación de la comunidad internacional frente al conflicto armado y el proceso de paz. En GAITÁN, Pilar y PARDO, Rodrigo *Participación internacional en el proceso de paz de Colombia*. Ideas Para la Paz y Fundación Ford (01-03-2002 a 28-02-2003) pp. 31 y ss. Disponible en [http://www.ideaspaz.org./publicaciones/download/comunidad\\_internacional.pdf](http://www.ideaspaz.org./publicaciones/download/comunidad_internacional.pdf). Acceso en septiembre de 2010.

<sup>67</sup> RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>68</sup> RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, pp. 15 y 49. PARDO GARCÍA-PEÑA, *Op. cit.*, p. 42.

## *2.7 El conflicto colombiano y la respuesta internacional frente al mismo*

Este capítulo inicial, en el que hemos expuesto tanto la problemática de los conflictos internos, como la respuesta internacional a los mismos; nos permite contextualizar el objeto central de nuestra investigación, en torno a la contribución de poderes externos en la búsqueda de la paz en Colombia. En ese sentido, el presente capítulo resultará útil para aproximarnos al escenario colombiano desde tres perspectivas: i) a la luz de los elementos subyacentes que los generan; ii) su creciente dimensión exterior, a partir de mediados de los noventa; y iii) la consecuente petición de ayuda hecha por el Gobierno a la sociedad internacional, para encontrar su solución. Asimismo, el presente análisis nos ofrece la senda marcada por la contestación internacional a este tipo de conflictos y desde la cual observaremos la postura asumida por Estados Unidos y por la Unión Europea, frente a la paz en Colombia.

En efecto, los estadounidenses se distinguieron por desempeñar un papel clave en dos aspectos. Ser un motor esencial en la internacionalización del problema colombiano; pues al hilo de lo observado en la dimensión regional de los conflictos -y la responsabilidad que en ella tienen los países de la zona- Washington estimó que peligraban sus propios intereses en materia de seguridad nacional y no dudó en ejercer su influencia, para señalar a Colombia como un nuevo foco de inestabilidad en los Andes. Asimismo, siguiendo sus prioridades internacionales, la Casa Blanca impulsó la solución de fuerza para derrotar a los grupos armados, proyectando su lucha contra flagelos transnacionales (narcotráfico y terrorismo) en el contexto colombiano. Esta propuesta tuvo un enorme calado en la política colombiana, que terminó otorgando más prioridad a las necesidades estadounidenses, que a la búsqueda de una reconciliación nacional.

En la otra orilla se ubicó la Unión Europea, actor que a principios de la década de 2000 fijó la resolución de conflictos, como uno de los objetivos más

importantes de su política exterior. Con dicha determinación, buscaba contribuir a su credibilidad como figura mundial de paz. En su propuesta para Colombia, la UE apostó por la salida pacífica al conflicto, desplegando distintos instrumentos en apoyo a la negociación entre las partes. Sin embargo, dicha estrategia partió de una percepción errónea, pues aunque el Gobierno había entablado diálogos con la guerrilla, todos los actores fortalecían sus posiciones militares sobre el terreno. Dicho recrudecimiento finalmente conduciría las conversaciones hacia el fracaso. Pese a dichas circunstancias, y al nuevo contexto internacional impuesto desde el 11 de septiembre, la Unión continuó su línea pacífica, al reenfocar su colaboración hacia otros aliados, que como la sociedad civil, apoyaban una solución no militar y trabajaban en las bases para una reconciliación duradera.

De ahí que ROJAS CORONEL sostenga que, a la inversa de lo esperado, las estrategias de intervención de Estados Unidos y la Unión Europea respondieron a intereses particulares y, en consecuencia, aparecieron como contradictorias. De hecho, en lugar de complementarse, se obstaculizaron mutuamente. Esta circunstancia sumada a otros elementos, poco propios del contexto colombiano, “afectaron negativamente y de forma importante, las escasas posibilidades de una resolución pacífica del conflicto”.<sup>69</sup>

## 2.8 Conclusión

Los enfrentamientos armados internos es el patrón predominante de conflictividad desde la Segunda Guerra Mundial, con especial auge hacia inicios de la postguerra fría y con un crecimiento más moderado desde finales de los noventa. Dicho fenómeno obedece, tanto a circunstancias sistémicas, como a disfunciones en el contexto estatal. En la evidencia recogida para el periodo 1996-2009, se observó la concentración de dicha problemática en zonas

---

<sup>69</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

periféricas de Asia y África, con la confluencia respectiva de conflictos crónicos y nuevos estallidos desde el año 2000.

Observamos que dichas confrontaciones presentan varios elementos, que les conceden un importante grado de complejidad: como la enmarañada mezcla de motivos que los impulsan, la proliferación de grupos armados que luchan entre sí; y que al no sostener grandes batallas abiertas, su objetivo inmediato se convierte en ejercer control sobre el territorio y la población que lo habita, con las respectivas consecuencias humanitarias y la larga duración de los mismos.

La observación de este fenómeno, a la luz del actual contexto global e interdependiente, nos ha permitido advertir su nueva dimensión, en torno a las importantes vinculaciones más allá de las fronteras, donde estos tienen lugar. Bien, por exteriorizar sus efectos sobre la seguridad internacional y los intereses de otros agentes; o porque se refuerzan a partir de factores transnacionales o de decisiones de política de los poderes externos.

De manera que, la proliferación de estos eventos violentos a finales de siglo, las múltiples conexiones externas que exhiben y la limitación de las políticas nacionales para alcanzar su solución, son las principales razones que nos permiten entender, por qué la resolución de estas confrontaciones se ha convertido en una prioridad de distintos actores de la sociedad internacional, sobre todo los estatales.

Esta preocupación se ha traducido en una amplia gama de acciones e instrumentos, que permitan abordar esta problemática en distintas etapas y contextos de prevención, gestión y resolución de conflictos. Mencionamos que este desarrollo, si bien positivo, no ha sido suficiente para enfrentar todos los retos y dimensiones que le permitan alcanzar un balance realmente satisfactorio. Las dificultades radican en la complejidad de los propios escenarios o las limitaciones de los agentes y sus recursos. Asimismo, habría que mencionar que

la incorporación de apoyos externos, también supone sumar las agendas e intereses de los mismos, lo que puede complicar aún más la situación.

De ahí que existen recomendaciones que deben tenerse en cuenta para alcanzar una acción internacional exitosa. Éstas se formulan en doble sentido: tanto para los poderes externos, cuyas estrategias no sólo deben responder a sus intereses, sino a las condiciones del contexto a intervenir, priorizando la acción preventiva; como para los Estados solicitantes de la ayuda, que deben preparar una estrategia interna que les permita no sólo aprovechar las ventajas de la cooperación; sino también neutralizar los efectos que no favorezcan el objetivo de finalizar el conflicto y las condiciones hacia la reconciliación nacional.



### **CAPÍTULO TERCERO. EL CONFLICTO COLOMBIANO: ORIGEN Y TRANSFORMACIÓN**

El examen del capítulo anterior, sobre las características de los conflictos internos y sus conexiones con la agenda exterior, nos brinda la perspectiva para aproximarnos a la realidad colombiana y a varios aspectos fundamentales de su historia moderna. El dinamismo adquirido por la confrontación a finales de siglo y el súbito interés internacional en su solución, convierten este caso en un estudio relevante de la acción exterior en materia de prevención de conflictos.

Se trata de un problema existente desde hace más de cincuenta años y, en la actualidad, es el único enfrentamiento persistente en todo el continente americano. Por su amplia duración, este conflicto ha recogido -de cierta manera- algunas de las transformaciones más importantes sufridas por la sociedad internacional desde la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido, se afirma que dicha confrontación se gestó a la sombra de la bipolaridad Este-Oeste; y que como tal, fue entendida y combatida en el ámbito interno, durante sus primeras décadas de existencia. A su vez, la postguerra fría permitió la incorporación de elementos externos que, por una parte, lanzaron al conflicto hacia un nuevo estadio; y por otra, hicieron que la paz no respondiera exclusivamente a las prioridades domésticas, sino también a los intereses de otros actores internacionales.

La nueva panorámica del conflicto se hizo patente en varias circunstancias: la irrupción del narcotráfico en la confrontación, la incapacidad del Estado para manejar la situación y la imagen de amenaza regional que comenzaba a cernirse, por su desbordamiento. A su vez, dichos cambios tenían una importante lectura, a la luz de la inserción de Colombia en el contexto internacional: el periférico y estable país suramericano de la era bipolar, se convertiría en el foco de la atención mundial a finales de los noventa; ante la complejización de sus problemas y la solicitud de apoyo internacional hecha por el Gobierno para

alcanzar la paz. De esta manera, la agenda diplomática, tradicionalmente atenta a otros escenarios más convulsos o con intereses geoestratégicos más preponderantes, volcaba su atención en la finalización de la perviviente confrontación en América Latina.

Ahora bien, antes de abordar la respuesta internacional, empezaremos el presente capítulo examinando una de las etapas más reciente de la confrontación colombiana. Pues más allá de su surgimiento y características, se destacan tres aspectos centrales a finales de la década de los noventa: i) la profunda transformación de la confrontación; ii) su reconsideración urgente, por parte de la dirigencia del país, que durante varias décadas atendió la violencia de manera lejana y puntualmente prioritaria; y iii) el inicio de la internacionalización del problema. Examinar la manera como dicho proceso se desarrolló, nos brinda una perspectiva estratégica y el marco adecuado para presentar, de manera general, el enfrentamiento armado, sus actores, sus dinámicas y las conexiones externas que lo convirtieron en una prioridad *interméstica*.<sup>70</sup>

### 3.1 El escenario del conflicto armado

Previo a la exposición del conflicto armado, creemos necesario precisar una de las características más patentes de Colombia: la coexistencia de dos realidades, que podrían definirse como “centro-periferia”. En su Informe de 2003, el PNUD señala que dichos términos son atributos de grado político, geográfico y cultural que sirven para distinguir -respectivamente- un país urbano, moderno, influyente y dinámico; de otro menos poblado, más

---

<sup>70</sup> Citando a MANNING, el analista PARDO se refiere a la “interméstica” en referencia a los vínculos estrechos que existen entre la agenda externa e interna de los países en el mundo de la globalización. MANNING, Bayles “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals” *Foreign Affairs* Vol. 55, January 1977. PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz. Proyecciones sobre escenarios” *Revista Colombia Internacional* ene-abril 2001, N<sup>o</sup> 51, p. 30. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/378/index.php?id=378> Acceso en enero 2012.



campesino, menos integrado al mercado, con menor poder político y, a menudo, discriminado y explotado por el centro.<sup>71</sup>

Dicha dualidad -resultante de la configuración histórica del país- propició el establecimiento de estructuras socioeconómicas y políticas excluyentes, que han impedido durante mucho tiempo, el ejercicio de la ciudadanía para buena parte de la población. Esta debilidad institucional es considerada como uno de los factores estructurales, que constituyen el telón de fondo en el cual se originó y desarrolló la confrontación.<sup>72</sup> Sin ser exhaustivos, veremos que a estos elementos se suman otras causas específicas, que permitieron el surgimiento de los grupos armados (factores próximos) y las causalidades posteriores que han contribuido a su reproducción (como las fuentes de financiación).<sup>73</sup>

Esta ilustración, que diferencia unas circunstancias de otras y lo coyuntural de lo estructural, aporta una distinción necesaria en tiempos recientes que -como explica el profesor ALEJO VARGAS- ha producido una tendencia a querer presentar el conflicto armado, como una problemática ligada exclusivamente a

---

<sup>71</sup> En términos del PNUD “[...] esta alusión debe matizarse en cuando menos cuatro sentidos: primero, “periferia” y “centro” no son categorías rígidas, sino atributos relativos y de grado; segundo, su extensión e intensidad varían con el paso del tiempo; tercero, no son internamente homogéneos sino que admiten diversas modalidades; cuarto, y en especial, no son universos aislados sino que interactúan de maneras muy complejas. PNUD *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá-Colombia, septiembre de 2003, p. 21 Disponible en [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA_]=02002). Acceso en julio de 2010.

<sup>72</sup> En efecto el profesor Alejo Vargas señala que las estructuras de exclusión o “inclusión perversa” socioeconómica y política de las regiones se suman a otros factores que conforman este telón de fondo, como la persistente tendencia histórica en el país, de utilizar la violencia para alcanzar objetivos políticos y una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “Los actuales procesos de negociación: entre la inercia y la incertidumbre” Documento Preliminar presentado en el seminario *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*, Cartagena de Indias, marzo de 2001, p.1. En disponible en: <http://www.semana.com/nacion/alejo-vargas-velasquez-seminario-haciendo-paz-reflexiones-perspectivas-del-proceso-paz-colombia-ponencia/16036-3.aspx> Acceso marzo de 2011.

<sup>73</sup> *Íbidem*.

factores transnacionales (como el narcotráfico o el terrorismo). A su vez, dicha lectura generó entre los círculos de decisión política nacional, la visión distorsionada de equiparar como una misma cosa, la lucha contra tales flagelos y la acción contra insurgente.<sup>74</sup>

### 3.1.1 Antecedentes

Los antecedentes cercanos del conflicto se encuentran en el periodo conocido como La Violencia (1946-1965), en el que confluyeron dos tipos de tensiones. La primera, propia del centro, encarnaba una lucha ideológica y burocrática entre los dos partidos políticos mayoritarios, por mantener el control del Estado. Dicha pugna alcanzó su climax con el asesinato del jefe de la oposición, que ocasionó la revuelta urbana denominada como “el bogotazo”.<sup>75</sup> La segunda tensión tenía lugar en la periferia, representada por los conflictos sociales que bullían en el mundo campesino.<sup>76</sup> De esta manera, como bien afirma el PNUD, “los conflictos agrarios alimentaron el estallido producido en la capital y los aparatos políticos se usaron para llevar la guerra a las áreas rurales. La mezcla entre lealtad partidista y tensiones agrarias sirvió para [la formación de autodefensas campesinas], que escalaron la violencia y al mismo tiempo la alejaron de las ciudades.”<sup>77</sup>

Pese a su doble vertiente, el periodo de La Violencia terminó con una solución parcial: nacida para el centro, pero desarticulada respecto de la periferia, que agudizó la dualidad estructural del país y propició la formación

---

<sup>74</sup> *Íbidem.*

<sup>75</sup> PNUD *Op. cit.*, p. 27

<sup>76</sup> Estos conflictos se hicieron especialmente patentes en zonas de colonización o frontera agrícola, donde sus habitantes no contaban con la seguridad legal para garantizar la valía de sus contratos, especialmente los referidos a los derechos laborales o títulos de propiedad. SANCHEZ, Gonzalo y MEERTEENS, Donny *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia* El Ancora, Bogotá 1985.

<sup>77</sup> PNUD *Op. cit.*, p. 27.

de grupos armados. En efecto, después de un gobierno dictatorial de transición y la amnistía de algunas autodefensas campesinas, los dos partidos mayoritarios alcanzaron el pacto denominado como Frente Nacional (1957), mediante el cual se establecía la paridad y alternancia de poder entre liberales y conservadores. Si bien el mismo puso fin al enfrentamiento bipartidista, éste supuso la exclusión de otras fuerzas políticas -sobre todo de izquierdas- y el distanciamiento de las demandas populares; tanto las campesinas que permanecieron en las tensiones agrarias, como las urbanas que nacían en sectores sociales, como movimientos estudiantiles y dirigencia sindical.<sup>78</sup> La confluencia del descontento popular, la marginación de la corriente comunista y los remanentes armados de las zonas rurales, fue lo que contribuyó al nacimiento del movimiento guerrillero.

A este recuento del contexto político que dio lugar a los grupos armados, debe sumarse una descripción de las causas subyacentes, que en el ámbito socio-político, propiciaron su aparición. En ese sentido, debemos poner de relieve que la histórica tradición partidista del Estado, formalizada en el mencionado pacto, generó en Colombia una arraigada práctica clientelista que ha minado la legitimidad de las instituciones públicas hasta hoy. Ésta no es sólo acusada por la escasa presencia estatal a lo largo de la geografía nacional; sino también por su débil imparcialidad, que la sitúa por encima de los intereses de grupos influyentes o sectores afincados en el gobierno.<sup>79</sup> Así se desprende de un análisis del PNUD, cuando apunta que el problema de “la ausencia del Estado no se debe tanto a la falta de policías, maestros y obras públicas; sino a que no existe una garantía imparcial y efectiva de los tratos o contratos que realizan los ciudadanos [sobre todo en zonas de frontera agrícola]”.<sup>80</sup> En un intento por

---

<sup>78</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “Los actuales procesos de negociación...” *Op. cit*, p.1

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.3

<sup>80</sup> La debilidad de las garantías legales se hace más palpable en las regiones de colonización donde el respeto por los títulos de propiedad o los contratos laborales no cuentan con una efectiva protección jurídica. Al respecto el PNUD apunta: “Aunque las zonas de colonización con su edad varían [...], tienden pues a compartir cierta “cultura de frontera”, que por un lado

subsana esta dificultad, se ha procedido al uso generalizado de ciertas prácticas que, no obstante por su informalidad, presentan un déficit de coerción o autoridad que impide penalizar de manera ecuánime, el incumplimiento de lo acordado por las partes. Estas carencias en la aplicación de justicia, especialmente en las zonas de frontera agraria, tienen importantes repercusiones: en primer lugar, en conflictividad y arbitrariedad; y en segundo, en la tentación de hacer justicia por mano propia o contratada. La coincidencia de ambas circunstancias es lo que favorece la formación de ejércitos irregulares que protejan intereses privados, tanto en las clases altas como en las bajas.<sup>81</sup>

### 3.1.2 Aparición de los actores y naturaleza política del conflicto

El descontento social de las mencionadas luchas agrarias fue capitalizado por las guerrillas pervivientes de La Violencia, que no se desmovilizaron y que contaron con el apoyo del Partido Comunista, excluido del sistema político. Estos elementos propiciaron el nacimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo (FARC-EP), que aunque surgieron de las autodefensas campesinas en los departamentos de Tolima y Cundinamarca en los años cincuenta, se transformaron en un proyecto de revolución socialista en 1982, con presencia en distintas regiones, y con miras a transformar las estructuras del Estado.<sup>82</sup>

---

incluye el esfuerzo, la creatividad, la apertura y la movilidad social, pero por otro sufren la incertidumbre, la vulnerabilidad, el engaño y la indefensión frente al más rico, el más astuto, el más poderoso o el mejor armado. Asimismo, citando a otros autores, el informe señala que “la ausencia del Estado” no estaría reducida a las zonas de frontera, pues “en nuestro país predominaría un modo de vida altamente incierto, donde cada quien “debe negociar el orden” para cada situación”. PNUD *Op. cit.*, pp. 24.

<sup>81</sup> Tal como afirma el PNUD, esta privatización de fuerza por parte de altos estamentos de la sociedad, se ha manifestado en el uso de trabajadores públicos como jueces y policías o en el tráfico de influencias en órganos clave del Estado. Incluso se ha llegado a la formación e importación de paramilitares. Asimismo, la privatización de fuerza en las bajas capas sociales se produce -de maneras más o menos inequívocas- a través del “bandillaje político”, de las autodefensas campesinas y de las guerrillas revolucionarias. PNUD *Op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>82</sup> El proceso de transformación de las FARC de autodefensa campesina (1950) a grupo guerrillero radical (1982) es descrito en PNUD *Op. cit.*, p. 28.

Junto a las FARC, aparecieron otras guerrillas de origen urbano, referidas como facciones de izquierda sin mayor arraigo electoral o social, que no obstante sólo pudieron afianzarse en el área rural. En esta clasificación se encuentra el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que en 1964 nace abiertamente como un ejército revolucionario y surge de la concurrencia de un grupo de activistas del Partido Comunista, de la izquierda liberal, de la teología de la liberación y del sindicalismo. Inspirados en Cuba y en las teorías del Che, el grupo se asienta en la zona rural del Santander y logra penetrar en la lucha obrera, sobre todo del petróleo.<sup>83</sup>

Debe advertirse sin embargo, que estas dos guerrillas son supervivientes de un abanico insurgente más extenso que, pese a cooperar puntualmente entre ellas, han concentrado su lucha de forma dispersa contra el Estado.<sup>84</sup> En su postura ideológica, estas agrupaciones consideran el fin último de su lucha armada, en la conquista del centro del poder político.<sup>85</sup> Asimismo, como adversarios de la insurgencia, proliferaron desde la década de los ochenta distintos grupos de autodefensas o paramilitares de extrema derecha, en respuesta de sectores rurales, en su mayoría elitistas, -como ganaderos,

---

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Como señala BEJARANO, “la diversidad de la guerrilla colombiana es un asunto ampliamente conocido. En algún momento, a finales de los ochenta, se podrían contar al menos seis grupos guerrilleros significativos: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; el Ejército de Liberación Nacional, ELN; el Ejército Popular de Liberación, EPL; el Movimiento 19 de abril, M-19; el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL. Los orígenes, sociales, los proyectos político-ideológicos, las estructuras organizacionales, tácticas de guerra, arraigos regionales, tipos de relación con la población eran sustancialmente diferentes entre ellos. BEJARANO, Ana María “Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia” en RETTBER, Angelika (compiladora), *Conflicto prolongado, múltiples protagonistas y negociaciones escalonadas*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, 2010, pp. 43-68.

<sup>85</sup> A partir del trabajo de Theda Skocpol (1979), el Informe del PNUD *Callejón con Salida* señala que “aunque la intención final de los alzados en armas es hacer la “revolución” es decir la “transformación rápida de las estructuras básicas del Estado y sus clases” (Skocpol, 1979: 4)-, en el caso colombiano se entiende por “triumfo” de la guerrilla la condición previa y más modesta de derrocar las autoridades existentes y tomar el control del aparato estatal. SKOCPOL, Theda *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Londres, Cambridge University Press, 1979. Citada por PNUD *Op. cit.*, p. 30.

esmeralderos, ejército y narcotraficantes- para enfrentar los ataques de la guerrilla y la incapacidad del Estado en proveer seguridad.<sup>86</sup> Pese a la enorme diversidad de estos grupos, nació una confederación en torno a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), recientemente desmovilizada.<sup>87</sup>

Hasta este punto, existe consenso sobre la naturaleza política del conflicto en varios sentidos: las motivaciones que impulsaron la formación de las guerrillas, la base social que las acompañaba, el objetivo señalado por la insurgencia y el contexto histórico en que nacieron. De hecho, algunos autores advierten que la profunda desigualdad socio-económica del país no es la causa última del conflicto, sino más bien uno de los elementos que lo refuerzan. De ahí que BEJARANO y VARGAS se refieran a la confrontación como una competencia por el control del poder [...] entre élites y contra-élites, cuya identidad y antagonismo se definen predominantemente de manera político-ideológica.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Varios autores han destacado que si bien podría existir una connivencia entre los grupos de autodefensa y el Estado, éstos no se han impulsado como una política oficial del Estado. Para BEJARANO, “el fenómeno paramilitar en Colombia es mucho más disperso y más descentralizado, más privatizado y autónomo con respecto al Estado.[ Es decir que] aún con la cooperación explícita de sectores dentro del Ejército, los paramilitares colombianos tienen un origen más “societal”; por decirlo de alguna manera. BEJARANO, Ana María *Op. cit.*, p. 51.

<sup>87</sup> BEJARANO explica que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fueron el intento de centralizar los diversos grupos paramilitares y de autodefensas. Se crearon en 1997 bajo el auspicio de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, comandadas por los hermanos Castaño, con el fin de integrar los grupos paramilitares del Magdalena Medio y de los Llanos Orientales, dentro de una estructura central única. *Íbidem.* Durante el segundo mandato del presidente Uribe, estos grupos de autodefensa participaron de un amplio proceso de desmovilización. Sin embargo, por sus condiciones, fue objeto de intensas críticas al no ser riguroso ni con los requerimientos de verdad, justicia y reparación; ni tampoco con la desarticulación de sus miembros que, en muchos casos, han vuelto a las armas.

<sup>88</sup> BEJARANO también argumenta esta tipología en el tipo de actores involucrados en las distintas negociaciones, así como en las exigencias que en ellas ha planteado la insurgencia. Por su parte, VARGAS señala que el trasfondo del conflicto político armado tiene planteada una competencia de poder entre el Estado o los sectores dirigentes, de una parte, y las organizaciones insurgentes por otra. En cada uno de estas partes, abierta o implícitamente, va a estar presente una determinada teoría revolucionaria, como expresión de una utopía en relación con un tipo de sociedad y una práctica política para lograrla. BEJARANO, *Op. cit.*, pp. 44-45. VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “Los actuales procesos de negociación...” *Op. cit.*, p.3

### 3.1.3 La marginalidad como dinámica inicial de la confrontación

La estrecha vinculación que establecieron los grupos armados con realidades de su entorno, permitió que dichos aparatos se consolidaran y reprodujeran en sus primeras décadas de existencia en las zonas rurales. En el caso de la insurgencia, sin embargo, esta circunstancia no se tradujo en un acercamiento firme hacia su meta; pues existían tres características en la dinámica guerrillera que lo impedían: i) enfático arraigo en el ambiente campesino, ii) una acción armada más visible que el trabajo proselitista y iii) no alcanzar una significativa aceptación en una base popular más amplia. Estos elementos dieron a la guerrilla un perfil marginal desde el punto de vista político y geográfico, que además ubicaron la confrontación en la “periferia” del país.<sup>89</sup>

Esta circunstancia, sumada a la dualidad estructural del país, hizo que la violencia durante varias décadas no tuviera un impacto significativo en aspectos centrales de la vida nacional. De hecho, Colombia mantuvo un ritmo de crecimiento económico moderado, mejoró algunos indicadores de desarrollo humano, profundizó el proceso democrático -sobre todo en el aspecto normativo- y se distinguió como la democracia más estable de América Latina.<sup>90</sup>

Varios investigadores coinciden en afirmar que esta circunstancia tuvo una importante consecuencia, en el manejo que la clase dirigente dio a la confrontación armada; pues las elites colombianas concibieron el conflicto como un problema lejano y de orden público, exclusivo de las zonas rurales, que debía ser resuelto por las fuerzas militares. Así se reflejó durante veinticinco años de acción armada, antes de incursionar por primera vez en un proceso de

---

<sup>89</sup> PNUD *Op. cit.*, pp. 28-32 y 82-84.

<sup>90</sup> Como lo señala el Informe del PNUD, “Pese a la violencia sostenida desde mediados de siglo, el PIB creció a un promedio anual de 4,6% entre 1950 y 1995, el ingreso *per cápita* mejoró en 2,1% anual, la esperanza de vida aumentó en diecinueve años, la tasa de escolaridad primaria se duplicó y la incidencia de la pobreza disminuyó del 70 al 30%. PNUD *Op. cit.*, p. 103. Colombia, a diferencia de otros países de América Latina, sólo ha tenido una dictadura (1953-1957) y sólo el caso de Guatemala se acerca en duración al conflicto armado colombiano.

negociación.<sup>91</sup> La búsqueda de una salida dialogada al conflicto tuvo su tiempo de gloria entre las décadas de los ochenta y principios de los noventa, cuando el Gobierno otorgó status político a los insurgentes, alcanzando la desmovilización de algunas guerrillas.<sup>92</sup> Pese a los sucesivos esfuerzos gubernamentales que en ese sentido continuaron, la opción militar se mantuvo latente entre algunos sectores de poder.

Esta circunstancia ha llevado a que el Gobierno colombiano enfrente lo que BEJARANO denomina como el dilema de la paz, refiriéndose a la contradicción que subyace en las políticas para finalizar la confrontación (negociación frente a solución militar).<sup>93</sup> Por una parte, guía a los sectores civiles del Estado -especialmente en el aparato de comisiones y consejerías de la Presidencia de la República- a buscar acercamientos con quienes tienen voluntad de paz; pero por otra, otorga capacidad de acción a los sectores del Estado interesados en la salida por la fuerza, que deben combatir a los grupos que no tienen intención de rendirse (como los paramilitares, otras guerrillas, las milicias urbanas, etc.).<sup>94</sup> Esta bifurcación se rompe ante la profundización de los enfrentamientos y es

---

<sup>91</sup> Un análisis sobre el protagonismo de las fuerzas armadas en el tratamiento del conflicto durante este periodo es realizado por VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Intermedio Editores, Bogotá 2002.

<sup>92</sup> PNUD *Op. cit.*, pp. 38 y 39. Hasta 1994 otras guerrillas fueron desmovilizadas producto de distintos procesos de paz como el Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento 19 de abril (M-19) y el Quintín Lame.

<sup>93</sup> Esta autora señala que el origen de esta disyuntiva radica en la profunda fragmentación de las élites colombianas y la ausencia de un proyecto político compartido y coherente. Esta falta de consenso intra-elites se ha hecho aún más evidente en torno al manejo de orden público. Así, a partir de la propuesta del Gobierno Betancur (1982-1986), algunos sectores influyentes han optado por la negociación; mientras que otros han insistido en otras vías como: privatizar y descentralizar la lucha contrainsurgente, apoyar a los paramilitares y hacer caso omiso al rol central que le compete al Estado en la provisión de servicios y justicia. BEJARANO, Ana María *Op. cit.*, p. 50. Al respecto, ver también PNUD *Op. cit.*, p. 35 y ss.

<sup>94</sup> En su análisis sobre las respuestas del Estado colombiano al conflicto armado en distintos momentos, Alejo Vargas expone las circunstancias que acompañaron esta dualidad en las políticas de los sucesivos gobiernos a partir de mediados de los ochenta. VARGAS, VELÁSQUEZ Alejo "La lucha contra el terrorismo en Colombia" En SEPÍLULVEDA MUÑOZ, Isidro (Comp.) *Democracia y seguridad en Iberoamérica: los retos de la gobernabilidad*. Semana iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa (3º 2005, Madrid) Ed. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED) Madrid 2006 pp. 452-458



entonces cuando el Gobierno inclina la balanza hacia las consideraciones de orden público: como por ejemplo, la justicia especial o de emergencia, el fortalecimiento de las fuerzas militares, así como la ampliación de su autonomía y prerrogativas.<sup>95</sup> Esta falta de persistencia en la estrategia de paz, reflejo de la profunda fragmentación de la élite colombiana, se explicaba por el propio carácter rural y periférico del conflicto. Como argumenta ECHANDÍA, la limitada repercusión de la violencia sobre la economía y sobre otros intereses de sectores urbanos, generó la indiferencia de los grupos de poder, frente a unas negociaciones que implicasen verdaderas concesiones y un serio compromiso por su parte.<sup>96</sup>

### 3.2 La irrupción del narcotráfico: comienza el fin de la marginalidad

Después de varias décadas de existencia y ante los infructuosos esfuerzos por alcanzar un acuerdo o una acción militar definitiva, el conflicto armado predominantemente “periférico” comenzó a impactar el “centro” del país. Esta apreciación no se deduce sólo, por los hechos violentos que ahora impactan las ciudades y la infraestructura, o porque segmentos de población no campesina sean blanco de los grupos armados; sino por una circunstancia adicional: la confrontación llegó a tener un efecto importante sobre el crecimiento económico, el ejercicio de la democracia y las relaciones exteriores.<sup>97</sup> El consenso entre los autores es que dicho daño fue indirecto, porque resultó de la preponderante presencia del narcotráfico: tanto por su influencia en los grupos

---

<sup>95</sup> BEJARANO, Ana María *Op. cit.*, pp. 48 y 49.

<sup>96</sup> ECHANDÍA, Camilo “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos” *Revista Colombia Internacional* N°49/50 mayo diciembre de 2000, pp. 117 - 134. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/index.php?id=374> Acceso en septiembre de 2010.

<sup>97</sup> Dicho impacto se debió entre otros a los siguientes factores: al bajo crecimiento del PIB, al recrudescimiento de las dificultades para ejercer la democracia participativa en muchas regiones del país y a que el conflicto armado comenzó a ocupar un importante lugar en la agenda exterior colombiana. Sobre cada uno de estos aspectos ver PNUD *Op. cit.*, pp. 110 y ss.

armados (PNUD 2002), como por su filtración en las altas esferas de poder (RAMÍREZ 2001). Veamos en detalle ambas circunstancias, su impacto en la dinámica del conflicto y las consecuentes conexiones del mismo con la esfera exterior.

De forma sintetizada, podemos señalar que la relación entre los grupos armados y el narcotráfico, se estableció en dos tiempos. En los años ochenta, cuando los carteles de la droga lideraban el negocio del procesamiento y la comercialización de estupefacientes, se dedicaron a comprar amplias extensiones de tierras en diferentes zonas rurales. Su presencia los convirtió en objeto de extorsión por parte de los insurgentes (presentes en los territorios o atraídos por los potenciales ingresos), cuyos ataques fueron duramente repelidos por los ejércitos privados de los capos. Posteriormente, a mediados de los noventa, con la disolución de los carteles y el arribo de cultivos de coca al sur del país -provenientes de Perú y Bolivia-, el negocio se centró en las áreas de siembra bajo influencia guerrillera y paramilitar, circunstancia que abrió la puerta de acceso definitiva a las FARC (en menor proporción al ELN) y a otros grupos de autodefensas, para adentrarse de lleno en varias etapas de la actividad ilícita.<sup>98</sup>

A partir de dicho encuentro ambos fenómenos se reforzaron de manera recíproca: si el negocio de la droga proveyó ingentes recursos a los combatientes, para aumentar su pie de fuerza, así como agudizar las hostilidades;<sup>99</sup> éstos proveían protección a la industria ilegal, que iba incrementando sus cultivos y laboratorios de procesamiento. La nueva riqueza y la geografía que la albergaba, impulsaron la expansión territorial de guerrillas y autodefensas, incrementaron sus enfrentamientos y así ahondaron los efectos

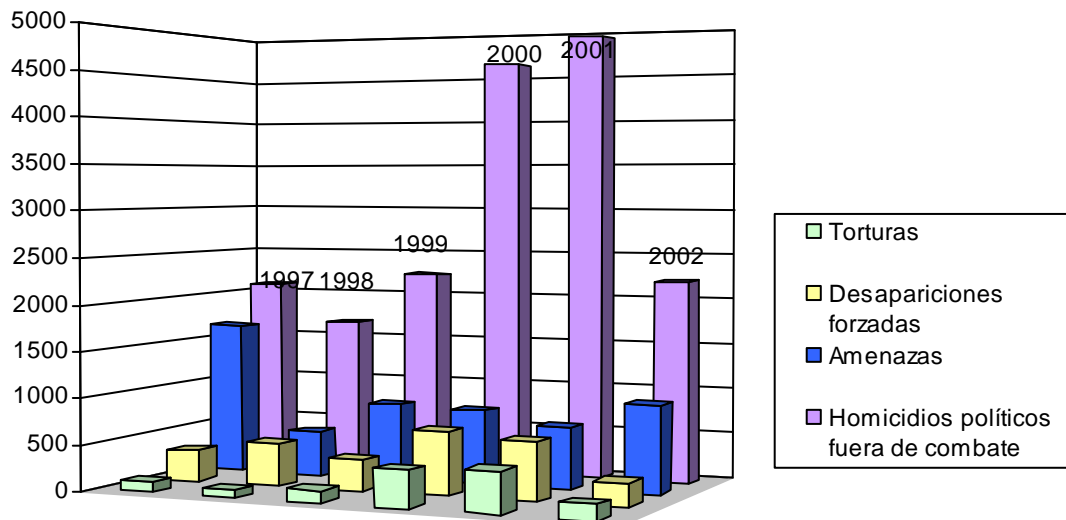
---

<sup>98</sup> PNUD *Op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>99</sup> Un estudio amplio sobre las dimensiones del narcotráfico en el conflicto se encuentra en PNUD *Op. cit.*, capítulo 13

de la guerra sobre la población civil, como dan cuenta los indicadores de la Gráfica 2.

**GRÁFICA 2: EVOLUCIÓN DE LOS ACTOS VIOLENTOS CONTRA LAS BASES DE APOYO DE LOS GRUPOS ARMADOS EN COLOMBIA (1997-2002)**

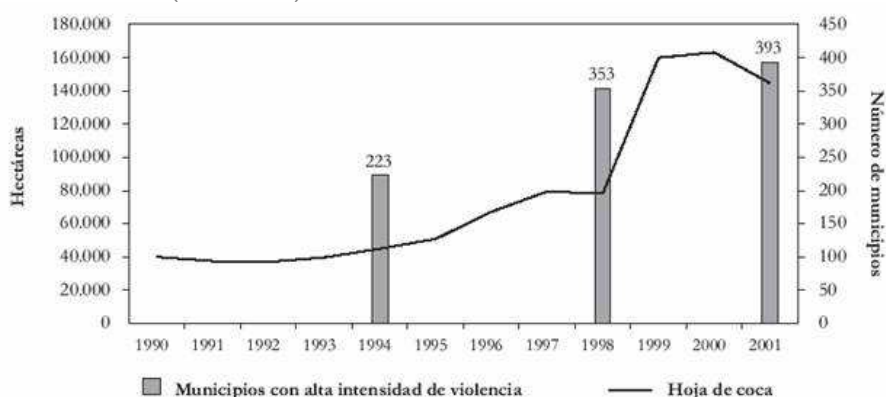


Fuente: Construcción propia a partir en "Cuadro 2. Actos de violencia política contra las "bases de apoyo" de los grupos armados irregulares 1997-2002" PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p. 120

Estas circunstancias demuestran la cercana relación que existe, entre la propagación de cultivos ilícitos y el aumento del número de municipios afectados por la violencia, a finales de los noventa (Gráfica 3).<sup>100</sup>

<sup>100</sup> PNUD *Op. cit.*, p. 110. En efecto, la expansión del narcotráfico también ha permitido a los grupos armados incrementar la intensidad de sus acciones. La presencia activa de estos grupos - medida a través de municipios afectados por acciones armadas- aumentó un 60%, al pasar de 223 localidades en el periodo 1990-1994, a 393 municipios entre 1995 y 2001. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Departamento Nacional de Planeación *Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, 2003, p. 52

GRÁFICA 3: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y DE LOS CULTIVOS DE COCA (1990-2001) EN COLOMBIA



Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Departamento Nacional de Planeación *Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, 2003, p. 52

Ahora bien, el fortalecimiento de los grupos armados y su sobresaliente presencia regional, contrastaba con la creciente debilidad del Estado colombiano en su lucha contra el narcotráfico. Ésta alcanzó su culmen a mediados de los noventa, cuando se produjo la filtración de los dineros del narcotráfico, en la campaña presidencial de Ernesto Samper (1994-1998).<sup>101</sup> Como apunta RAMÍREZ, el escándalo se tradujo en la peor crisis de gobernabilidad y originó fuertes presiones internas y externas en contra de dicha administración; éstas si bien no consiguieron la renuncia del presidente, sí debilitaron al Gobierno y su capacidad de actuación frente a otros problemas, como el declive de la economía y la fortalecida acción de los grupos armados.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Varios autores apuntan que la lucha del narcotráfico ha supuesto un reto para el Estado, en tanto amenaza y fuerza descomunal. Esta circunstancia ha hecho que el Estado otorgue más prioridad a la lucha antinarcóticos que a la resolución del conflicto. Sin embargo y pese a los logros alcanzados, el Estado ha visto debilitada su capacidad de reacción, no sólo por la intimidación sino por la corrupción de oficiales públicos en cargos estratégicos. BEJARANO *Op. cit.*, p. 54. GUÁQUETA, Alexandra "Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas" *Revista Colombia Internacional* N° 65 mayo-agosto de 2002, pp. 19-36. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/410/1.php>. Acceso en septiembre de 2010.

<sup>102</sup> RAMÍREZ, Socorro "La internacionalización del conflicto y la paz en Colombia" En UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES IEPRI) *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*, Ed. Planeta, Bogotá, 2001, p.19 y ss. Un análisis de la economía colombiana a lo largo del siglo XX indica que ésta mantuvo un crecimiento de largo plazo del 5.5% anual. Dicho comportamiento fue distinto en dos momentos puntuales: durante los ochenta (al caer al 3.5%

### 3.2.1 *El giro del conflicto armado*

La irrupción de la lógica rentista en el conflicto, de la mano del narcotráfico y otros recursos,<sup>103</sup> tuvo un significativo impacto en la dinámica de la confrontación, en sus actores, así como en el carácter de su lucha.

#### *a. Dinámica estratégica*

Siguiendo los términos de ECHANDÍA, la presencia de los grupos armados se transformó; pues si bien continuaban manteniendo una fuerte actuación rural, ésta ahora respondía al control de territorios estratégicos -como el abastecimiento de recursos o corredores tácticos-; que le permitieran fortalecer su capacidad militar frente al Estado y de esta forma también alcanzar una mayor cobertura geográfica. En consecuencia, el carácter inicial del conflicto dejó de ser marginal y limitado a áreas lejanas de influencia social.<sup>104</sup>

#### *b. Alcance en las zonas de frontera*

Este proceso de dominación territorial, en el que participaban los diferentes grupos armados, hizo que la violencia impactara zonas con significativa importancia. En primer lugar, la geografía de recursos energéticos (nacionales y

---

anual frente al desplome de la década perdida en América Latina) y desde 1998 hasta entrada la década de 2000, cuando el crecimiento registró valores negativos históricos. Posteriormente la recuperación fue lenta, en medio de una situación económica deteriorada, generada a partir de expectativas muy pesimistas, frente al poder de la insurgencia. KALMANOVITZ, Salomón "Recesión y recuperación de la economía colombiana" *Nueva Sociedad* n° 192 julio-agosto 2004, pp. 98-116.

<sup>103</sup> La lógica rentista es ampliamente explicada por el PNUD en su informe de 2003. Por ahora sólo destacamos que el narcotráfico no es la única actividad que reporta ingresos a los grupos armados. También se encuentra la recaudación cuasi-voluntaria (proveniente de la seguridad y justicia que proveen los aparatos armados); los fondos resultantes de las actividades extorsivas como el secuestro y póliza de seguro a actividades extractivas. A este grupo hay que sumar el usufructo de actividades empresariales como la administración de fincas, ganado, robo de gasolina, etc. PNUD *Op. cit.*, pp. 85-87

<sup>104</sup> ECHANDÍA, Camilo *Op. cit.*, pp. 125.

de exportación) como energía eléctrica, petróleo y gas. Actividades que por su carácter, terminaron convirtiéndose en blanco de atentados o fuentes de ingreso para guerrillas y paramilitares. En segundo lugar, la presencia de los grupos armados se hizo cada vez más visible en las fronteras del país, especialmente en Panamá, Ecuador y Venezuela. Las características geográficas de dichas regiones, algunas con poca presencia estatal, ofrecían ventajas para actividades financieras ilícitas como el narcotráfico, la compra-venta de armas o el contrabando de gasolina. En principio, la lucha por el control de dichos territorios supuso entre otras consecuencias el creciente número de refugiados, incursiones de los actores armados y la proliferación de actividades ilegales.<sup>105</sup> Sin embargo, el dinamismo del derramamiento del conflicto (al menos su percepción de amenaza por parte de los gobiernos vecinos) sólo se producirá a partir de la mayor injerencia estadounidense en el contexto colombiano.<sup>106</sup>

*c. Autonomía de los actores*

La participación de los grupos armados en diferentes actividades del narcotráfico, así como la afluencia de recursos que éste brindó, proveyó a los actores del conflicto un elevado margen de autonomía frente a sus iniciales bases sociales. Es decir que el apoyo de la sociedad ya no resultaría necesario para la supervivencia y crecimiento de guerrillas y autodefensas. Y, como señala BEJARANO, en la medida que dichos aparatos se divorciaban cada vez más de la sociedad, se podían “dar el lujo” de desconocer las preferencias de la población y de despreciar los juicios que ella emite acerca de sus acciones.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> COSTA VAZ, Alcides “El conflicto colombiano: una perspectiva global” En ARDILA, Marta; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá Friederich Ebert Stiftung, CEREC, 2005, pp. 10 y ss.

<sup>106</sup> TICKNER, Arlene “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales” *Revista Colombia Internacional* N° 60 julio-diciembre de 2004. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index.php?id=439> Acceso en mayo de 2010.

<sup>107</sup> BEJARANO *Op. cit.*, p.

*d. Impacto en el carácter político de los actores armados*

Las nuevas circunstancias planteaban serias dudas acerca del carácter político de la insurgencia y de las verdaderas razones por las cuales mantienen su enfrentamiento con el Estado. Como lo explica ECHANDÍA, parecía que las FARC y el ELN se enfrentaban a una paradoja: la de incrementar su capacidad militar, a costa de un elevado precio político. Para este autor, la balanza se inclinaría a favor de la primera opción, en tanto que su fortaleza sobre el terreno, podría traducirse en una posición más fuerte en una eventual mesa de negociación.<sup>108</sup>

El mismo criterio es expresado por GUÁQUETA al apuntar que “a pesar de la maquinaria económica desarrollada por la guerrilla, los líderes de dichos grupos continúan aferrados a sus ideas marxistas, adaptadas a los problemas de Colombia. No obstante, el ámbito que se había visto influenciado por su renovada capacidad, eran las decisiones de las agrupaciones. Es decir, sus preferencias a la hora de acoger un cese el fuego o no, negociar un proceso de paz o no; y qué áreas geográficas del país ocupar entre aquellas ricas en coca y recursos minero-energéticos”. Esta investigadora concluye que “las verdaderas intenciones de los guerrilleros siguen siendo -en términos generales- las mismas, a pesar de las nuevas dinámicas en la economía de guerra. El objetivo es doblegar al Estado colombiano para impulsar su propio modelo político y económico. Las tácticas y estrategias militares y los detalles del juego político de la negociación son los que han cambiado.”<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> ECHANDÍA, Camilo *Op. cit.*, p. 132

<sup>109</sup> GUÁQUETA, Alexandra *Op. cit.*, p. 31.

CUADRO 1. DISCURSO POLÍTICO DE LOS GRUPOS ARMADOS Y TAMAÑO

Agrupación	Base política	Número de combatientes (a 2002)
FARC	Hasta años 60: agrarismo radical Hasta comienzos 90: Marxismo-leninismo (URSS) Finales 90: bolivarianismo y otras reivindicaciones	16.580
ELN	Sindicalismo en sector petrolero. Marxismo-leninismo (Cuba) Teología de la liberación	4.500
AUC	Se autodefine como un movimiento político-militar de carácter anti-subversivo en el ejercicio del uso de la legítima defensa, que reclama transformaciones del Estado pero que no atenta contra él.	10.560

Fuente: Construcción propia a partir de PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, capítulo 1 (pp. 39-41) y capítulo 3 (pp.83-84)

El fortalecimiento de la guerrilla en el terreno tuvo también su contestación en la contraparte de las autodefensas o grupos paramilitares; la mayoría asociados de tiempo atrás con los grandes carteles de droga. Éstos al intensificar su actividad contrainsurgente, aprovecharon la oportunidad para redefinir su razón de ser con más énfasis político. Si bien dicho giro les obligaría a replantearse su relación con el narcotráfico, al final sería ventajoso frente a los importantes beneficios jurídicos que les reportaría una eventual desmovilización. En ese sentido, estos grupos han intentando impulsar un discurso que los señale como alzados en armas, no en contra, sino a favor de un supuesto orden económico, social y político que dicen defender.<sup>110</sup> Asimismo, como parte de esta búsqueda de estatus, ECHANDÍA interpreta los recios ataques contra el ELN, como una forma de adquirir protagonismo en momentos álgidos de un posible proceso de paz y demostrar que sin ellos no podría hacerse una negociación.<sup>111</sup> La postura paramilitar representaba para GUÁQUETA una curiosa transformación, de alguna manera inversa a la de las guerrillas: al haber pasado de estrechos vínculos con la mafia a pretender convertirse en un movimiento con programa esencialmente político.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> BEJARANO, Ana María *Op. cit.*, p. 51.

<sup>111</sup> Como finalmente ocurrió en el fallido proceso de paz entre el ELN y el presidente Pastrana.

<sup>112</sup> GUÁQUETA, Alexandra *Op. cit.*, p. 32.



De manera que, el crecimiento militar de los aparatos armados, la pérdida de influencia política de la guerrilla, el pretendido giro de identidad de las autodefensas y las prácticas similares de violencia por parte de ambos actores, son circunstancias que de cara a la sociedad, desdibujan las diferencias entre los aparatos armados. VARGAS sostiene que esta paradoja no sólo retroalimenta estas dinámicas de cambio, sino que además hace que dichos actores sean percibidos en sí mismos como factores de violencia.<sup>113</sup>

*e. La nueva gestión frente al conflicto*

Las nuevas condiciones de Colombia, determinadas por un impulso de los cultivos ilícitos, la agudización del conflicto y su irrupción en las fronteras con los países vecinos; comenzaron a repercutir en las relaciones exteriores del país y su principal socio internacional, Estados Unidos, quien observaba con preocupación el repunte del narcotráfico y la inseguridad, así como la creciente debilidad del Estado para enfrentar dichos problemas. Es a partir de esta circunstancia, que la política del Gobierno frente al conflicto adoptó una dimensión de prioridad central, nunca antes otorgada a la violencia. En este proceso de cambio, resulta interesante destacar la descripción del PNUD cuando apunta: “El conflicto acabó por llegar al “centro” [político y económico], saliendo del país; pues llegó a Bogotá por la vía de Washington. Esta paradoja cierra el ciclo de un conflicto que nació brevemente en la política, se prolongó por décadas al margen de ella, entró a la geopolítica y regresó convertido en la más grave crisis nacional que haya sufrido Colombia. [...] el conflicto se enredó con otros males y exacerbó dolencias viejas hasta enredar la economía, la política y la inserción internacional de Colombia”.<sup>114</sup> Es en ese punto cuando la marginalidad del conflicto y la lejanía dirigente quedaron plenamente diluidas.

---

<sup>113</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “La lucha contra el terrorismo...” *Op. cit.*, p. 458.

<sup>114</sup> PNUD *Op. cit.*, pp. 109 y 110

### 3.3 La internacionalización del conflicto

Según lo revisado hasta ahora, la transformación del contexto colombiano fue progresiva y se produjo alrededor del negocio del narcotráfico en tres frentes: el debilitamiento institucional del Estado, el fortalecimiento financiero de los grupos armados y el recrudescimiento de la lucha por el control territorial. Para finalizar este apartado, explicaremos el modo en que dicha actividad transnacional activó el proceso de internacionalización del conflicto, sobre todo por las acciones que en ese sentido emprendió Washington. Dicho elemento es el que nos permiten confirmar lo apuntado en el capítulo anterior, acerca de la responsabilidad de los actores externos en la profundización de los conflictos intraestatales y el derramamiento regional de los mismos.

En efecto, el carácter marginal de la confrontación, que durante décadas permitió al país mantener esa cierta “normalidad” política y económica, tuvo también su reflejo en la escasa consideración que el conflicto tenía en las relaciones de Colombia con Estados Unidos. Si bien dicha problemática había quedado inscrita en la Guerra Fría,<sup>115</sup> ésta no recibió una atención prioritaria, en la medida que no había una amenaza creíble de un triunfo guerrillero.<sup>116</sup> Sin embargo, estas circunstancias iniciales cambiaron no sólo por la recién adquirida capacidad del conflicto para impactar el contexto nacional; sino también como consecuencia de un nuevo escenario internacional, nacido del derrumbamiento soviético a principios en la década de los noventa. Así lo explica RAMÍREZ, cuando apunta que el fin del enfrentamiento bipolar hizo que los difíciles problemas de Colombia fueran observados a la luz de las nuevas prioridades estadounidenses: la derrota del narcotráfico, la defensa de los derechos humanos

---

<sup>115</sup> Dicha inscripción se definía por la afinidad ideológica de las guerrillas con la Unión Soviética y Cuba y en algún respaldo que éstos les brindaban. Asimismo, los gobiernos colombianos, que interpretaban el conflicto como un brote comunista y no como malestar social, siempre contaron con el respaldo estadounidense dentro de su estrategia hemisférica anticomunista y contrainsurgente.

<sup>116</sup> PNUD *Op. cit.*, p. 109.

y la promoción de la democracia. Desde esta perspectiva, Colombia dejó de ser vista por Washington como un “país amigo” en la lucha contra el comunismo, para convertirse en un “país problema”, frente a las drogas ilegales y su profundo alcance en el escenario colombiano. Estas circunstancias generaron el endurecimiento de la postura estadounidense, expresado en la imposición de una estricta política antinarcóticos, el condicionamiento en derechos humanos y una campaña de desprestigio y aislamiento de Colombia en la región, calificada de *narco-democracia*. Para esta autora, dichos elementos fueron determinantes en el deterioro de la situación colombiana, que con el tiempo sería calificada de “amenaza a la seguridad regional y hemisférica”, ante la agudización de la confrontación, la violación de los derechos humanos y la expansión de sus efectos en las fronteras. La suma de estas circunstancias llevó al Gobierno nacional a diseñar una estrategia de paz que contara con el apoyo de agentes externos.<sup>117</sup> De manera que frente a la internacionalización del conflicto los presidentes Pastrana y Uribe impulsaron la internacionalización de la paz.

### 3.4 Conclusión

A la luz de lo estudiado en el capítulo anterior es posible concluir que el conflicto colombiano, por su antigüedad y carácter original, puede relacionarse con algunas problemáticas nacidas en el contexto de la Guerra Fría, donde los grupos de oposición presionan por medios violentos un cambio en el sistema de Estado. Asimismo, presenta un abanico de actores que luchan entre ellos y/o contra las Fuerzas Armadas, lo que ha impedido a los diferentes procesos de paz disolver la totalidad de las agrupaciones rebeldes. Observamos que en tanto dicha contienda partió y se desarrolló en el escenario rural, fue considerada durante varias décadas, como un problema aislado y de orden público por parte del Gobierno nacional.

---

<sup>117</sup> RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 15 y 27-36

El escalamiento del conflicto, y su reconsideración como máxima prioridad, fueron resultado del narcotráfico y de las dinámicas derivadas de éste. Aunque su impacto fue indirecto, permitió que la confrontación estableciera distintas conexiones externas, que dibujaron su internacionalización. En dicho proceso la agenda estadounidense jugó papel determinante, para colocar a Colombia en el ojo del huracán y observar su problema como una cuestión de seguridad regional. Semejantes dimensiones ilustran lo que mencionamos en el capítulo anterior, sobre el exacerbamiento de los conflictos a partir de factores transnacionales y la influencia de los países de la región, más aún si se trata de una potencia con intereses en juego.

Tales circunstancias terminan llevando a Colombia a adoptar, por primera vez, la determinación de incluir en su política exterior, la búsqueda de apoyos que permitan revertir la internacionalización del conflicto y favorecer los esfuerzos para encontrar el camino de la paz. Como veremos a continuación, esta determinación fue un aspecto central en los Gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006) en sus políticas exteriores. Al mismo tiempo, siendo fieles a la tradicional bifurcación de la política de paz, plantearon una solución al conflicto, tanto en términos de fuerza como de diálogo. Basada en dichas directrices, Colombia acudió a diferentes actores internacionales, que de acuerdo con sus intereses, se mostraron a favor de una u otra opción. Así, mientras que en el primer caso la respuesta estadounidense fue predominante; la Unión Europea fue la valedora de la opción negociada.

## CAPÍTULO CUARTO. LA SOLICITUD DE AYUDA DEL GOBIERNO COLOMBIANO Y EL RESPALDO DE ESTADOS UNIDOS

En capítulos anteriores observamos los conflictos armados internos, como una de las cuestiones a abordar por la sociedad internacional, ante su impacto fuera de sus fronteras y la limitación de las políticas nacionales para abordarlos. Asimismo, constatamos las características de dicha problemática y la forma dramática que adoptó en el caso colombiano, que por cuenta del narcotráfico, llegó a generar la peor crisis de la historia moderna del país.<sup>118</sup> Dichas circunstancias suscitaron la atención de diferentes actores internacionales y la invitación histórica del Gobierno nacional, para que prestaran su asistencia a la búsqueda de la paz. Tal determinación supuso un cambio significativo en la política colombiana, en tanto que la solución de la violencia había sido abordada celosamente en el ámbito interno y, desde finales de los noventa, hacía parte esencial de su política exterior.

A continuación revisaremos dicho giro, analizando las propuestas formuladas por los Gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006), sus respectivas estrategias de política exterior para respaldarlas y la respuesta ofrecida por Estados Unidos, el principal socio de Colombia. En tanto que otros autores ya se han ocupado en detalle de la ayuda ofrecida por Washington,<sup>119</sup> en este apartado señalaremos sus aspectos más importantes, así

---

<sup>118</sup> Esta crisis se expresó en diferentes frentes: i) una difícil situación de orden público, -ante la superioridad de las FARC sobre las Fuerzas Armadas-, ii) la peor recesión económica que se haya registrado, y iii) una creciente debilidad institucional, tras el escándalo de “dineros calientes” en la campaña presidencial de Ernesto Samper (1994-1998). A este panorama se sumaba el incremento de los cultivos ilícitos y la vinculación de los grupos armados con el narcotráfico.

<sup>119</sup> Respecto al Plan Colombia ver por ejemplo: CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo “Internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” en ARDILA, Marta., CARDONA, Diego., TICKNER Ariene., (eds), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fiedrich Ebert Stiftung-Hanns Seidel Stiftung, 2002. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES IEPRI) *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*, Ed. Planeta, Bogotá, 2001. TOKATLIAN, Juan Gabriel “El plan Colombia: Un modelo de intervención?”,

como los dos contextos que la acompañaron: la vigencia del proceso de paz con las FARC y el advenimiento de la lucha antiterrorista. El examen de la actuación estadounidense nos permitirá observar, por una parte, algunas de las consecuencias provocadas a partir del llamado del país a los poderes internacionales; y por otra, establecer el escenario con el que se encontró la acción europea en Colombia, así como los elementos que la diferenciaron de la postura estadounidense.

#### 4.1 *El objetivo de la paz en la política exterior de Colombia*

La internacionalización que exhibía la confrontación colombiana, a finales de los noventa, contrastaba con el dinamismo histórico del conflicto durante la Guerra Fría; cuya dimensión exterior se concretaba en las afinidades ideológicas de sus actores: algunos apoyos que recibían las guerrillas de la Unión Soviética y Cuba; así como el respaldo de Estados Unidos a los Gobiernos colombianos, que interpretaban la confrontación como un brote comunista y no como malestar social. Con todo, el desarrollo del enfrentamiento y sus propuestas de paz, se mantuvieron exclusivamente en el ámbito interno y sin mayor injerencia de los poderes bipolares.<sup>120</sup>

---

*Realidad Económica*, Buenos Aires, N°179, 2001, pp 34-54. ROMERO, Marco Alberto "La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz" En *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Universidad Nacional de Colombia, 2001. Y respecto el apoyo estadounidense a la Seguridad Democrática ver ROJAS, Diana Marcela "Balance de la política internacional del Gobierno Uribe" *Dossier Cuatro años del Gobierno Uribe: balance y perspectivas*, *Revista Análisis Político* N° 57, mayo-agosto, 2006, pp. 85-115. TICKNER, Arlene "Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales" *Revista Colombia Internacional* N° 65, enero-junio 2007 pp. 90-111. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/index.php?id=93> Acceso junio 2010. CARVAJAL, Leonardo "Tres años del Gobierno Uribe 2002-2005: un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior" *Revista Oasis*, 2006, pp. 135-149. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/531/53101109.pdf> . Acceso en agosto de 2010.

<sup>120</sup> Varios autores coinciden en señalar que el conflicto quedó inscrito en el marco de la Guerra Fría y por ende fue entendido a la luz de la "doctrina de seguridad nacional". El Informe del PNUD aclara que, no obstante, en tanto que no había riesgo de un triunfo guerrillero, Estados Unidos no le dio prioridad al problema colombiano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá-Colombia septiembre de 2003, p. 109. Disponible en [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA__]=02002)

Como señalamos anteriormente, el cambio drástico en dicho escenario comenzó a producirse en la posguerra fría, a partir de la incursión del narcotráfico en el conflicto y la emergencia de dicha actividad ilegal, como nueva amenaza para la seguridad estadounidense, ante la desintegración del bloque soviético. A partir de ese momento, Colombia comenzaba a revelarse como “país problema” en la región, con capacidad de contagiar a sus vecinos, exportar su inestabilidad y, en consecuencia, poner en peligro importantes intereses estadounidenses.<sup>121</sup>

Ante la gravedad de la situación nacional, y su consiguiente exposición frente a Washington, la política colombiana hizo de la resolución del conflicto armado su principal prioridad, tanto en su gestión interna como externa. Dicha determinación significó un importante giro, en los tradicionales lineamientos de la política de paz; pues durante las dos últimas décadas, se había procurado mantener aislado el problema y su solución.<sup>122</sup> Como señala ROJAS, por primera vez el Gobierno “reconocía de manera abierta y explícita, que el conflicto armado se encontraba vinculado con dinámicas internacionales imposibles de escapar. [Por lo tanto], buscaba incentivar -y además canalizar- la

---

<sup>121</sup> RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y la paz en Colombia” En UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES IEPRI) *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*, Ed. Planeta, Bogotá, 2001, p. 15. TICKNER, Arelene “Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia: de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe”. *Op. cit.*, p.1. PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz...*Op. cit.*, p.29. ROJAS, Diana M. *Op. cit.* p.87.

<sup>122</sup> Como señalan PARDO y CARVAJAL, el conflicto colombiano y la búsqueda de la paz habían estado relativamente marginados de la comunidad internacional por tres razones: i) la decisión del Estado de mantener la violencia colombiana aislada de cualquier contaminación de la guerra fría, que abriera la brecha para la intervención de las superpotencias; ii) la política gubernamental de presentar como dos fenómenos diferentes las drogas ilícitas y el conflicto interno; y iii) el temor, fundamentalmente de las fuerzas militares, de que promover la internacionalización de los procesos de paz implicaría el reconocimiento de facto de un status de beligerancia para las guerrillas. CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo “Internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” *Op. cit.*, p. 185. No obstante, cabe señalar, que la participación de la comunidad internacional hasta ese entonces obedeció a la propiciación del encuentro entre las partes, sobre todo el territorio extranjero. Al respecto, ver RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2004, p. 183.

preocupación de diversos actores internacionales, con miras a obtener apoyos políticos y económicos concretos, que contribuyeran a la solución de los múltiples problemas que aquejaban al país”.<sup>123</sup>

Si bien fue durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998) que se dieron los primeros pasos hacia el nuevo planteamiento, fue el Gobierno Pastrana quien abrió la puerta a la sociedad internacional, otorgando a su vez un papel protagonista a su socio del norte. Este proceso se profundizó con el mandato Uribe, quien además buscó una máxima alineación con el presidente George W. Bush.

#### *4.2 La respuesta estadounidense: del respaldo inicial al endurecimiento de su postura*

La denominada Diplomacia por la Paz fue la estrategia de política exterior, con la que el presidente Pastrana invitó a diferentes actores internacionales, a participar en su propuesta de salida de crisis y resolución del conflicto. Esta última se basaba en dos pilares fundamentales: los procesos de negociación (inicialmente con las FARC y posteriormente con el ELN) y la financiación de un “Plan Marshall” que contemplaba tanto los acuerdos entre las partes, como la asistencia a las zonas del país más golpeadas por la violencia.<sup>124</sup> Esta propuesta “permitió por primera vez la presencia -sin precedentes- de

---

<sup>123</sup> ROJAS, Diana M. *Op. cit.*, p.86.

<sup>124</sup> Este planteamiento del “Plan Marshall” fue formulado por Andrés Pastrana en su condición de candidato y posteriormente fue denominado formalmente como Plan Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Departamento Nacional de Planeación *Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) Cambio para construir la paz*, Tomo I, Bogotá, 1999, p. 305. Para TICKNER, aquella denominación inicial buscaba suscitar un nivel de compromiso y solidaridad similar al que había ocurrido en Europa, por medio de la representación de Colombia como un país destruido por la guerra y frente al cual la comunidad internacional tenía el deber de actuar. TICKNER, Arlene “Intervención por invitación...” *Op. cit.*, p.108.



protagonistas exteriores, para que contribuyeran significativamente a la resolución de la confrontación armada”.<sup>125</sup>

En su petición inicial a Estados Unidos, el presidente Pastrana logró erigir el objetivo de la paz, mediante su articulación con los intereses que en materia antinarcóticos, había mantenido dicho actor en los últimos años. Esta posibilidad la planteaba el proceso de diálogo con las FARC, que contemplaba la participación insurgente en la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. Dichas condiciones hicieron posible que la administración Clinton abriera un compás de espera a la negociación y concediera un respaldo inicial.<sup>126</sup>

Sin embargo, esta postura estadounidense cambió a raíz de las percepciones que generaba el proceso y como consecuencia de la dinámica de la propia confrontación. Al respecto, RAMÍREZ apunta que la creciente desconfianza de Washington radicaba, en el camino adoptado por el Gobierno de negociar en medio del conflicto; y en el hecho de que su agudización no cesara, con la apertura de las conversaciones. A ello se sumaban las críticas en el país, frente a las excesivas concesiones hechas a esta guerrilla -ante la desmilitarización de

---

<sup>125</sup> ROJAS CORONEL, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?*. Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002).

<sup>126</sup> Al respecto PARDO señala: [...] “el espaldarazo a los planes de paz del nuevo Gobierno de Colombia fue contundente”. De hecho, un delegado del subsecretario de Estado sostuvo una reunión en Costa Rica con el vocero de las FARC, Raúl Reyes, en diciembre de 1998. Además del intercambio de opiniones sobre las perspectivas del proceso de paz que se iniciaba con el Gobierno, en la reunión también se trató una propuesta de la guerrilla para poner en marcha un proceso de erradicación manual y voluntaria de cultivos de coca, dentro de un plan de desarrollo alternativo. PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz...” *Op. cit.*, p.37. A dicho encuentro se sumaron otras importantes visitas a la zona de diálogos con las FARC, durante el mes de junio de 1999: la de una delegación del Congreso estadounidense y el presidente de Wall Street, la Bolsa de Nueva York. CASTRILLÓN, Gloria “Delegación de los Estados Unidos en el Caguán” en *El Espectador*, 4 de junio de 1999, p. 4A. Citada por RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 77 y 78.

una amplia extensión de territorio- y la falta de voluntad real de las FARC para dialogar.<sup>127</sup>

Los recelos se exacerbaban con dos graves incidentes: el asesinato de tres indigenistas estadounidenses a manos de esta guerrilla y la caída de un avión “fantasma” de inteligencia RC-7B al sur de Colombia. Todas estas circunstancias y la comprobada participación del grupo insurgente en el negocio del narcotráfico, endurecieron el tono de Washington y abrieron el camino de una propuesta alternativa para la finalización del conflicto.<sup>128</sup>

#### 4.3 La “narcotización” de la paz

Los sucesos señalados cambiaron los términos en que debía producirse la respuesta estadounidense, en los cuales la lucha antidroga fue la materia que marcó la pauta: desde la lectura de la problemática en Colombia, hasta la formulación de su estrategia para solucionarla.

En efecto, desde la nueva perspectiva, Estados Unidos planteaba su propia visión de la realidad colombiana: el negocio de la droga opera como combustible de los grupos armados y éstos, a su vez, controlan y protegen las áreas donde se ubicaban los cultivos ilícitos y otros eslabones del negocio. A partir de dicho diagnóstico, Washington dejaba de observar el conflicto armado como una cuestión en la cual podría contribuir convenientemente en su resolución; para considerarlo como un “objetivo político autónomo”, en donde su actuación le permitiría reforzar otros “objetivos tradicionales” de su política exterior.<sup>129</sup> De esta manera, Estados Unidos incidía en la poca eficacia

---

<sup>127</sup> RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 80 y 81.

<sup>128</sup> *Íbidem.*

<sup>129</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*

demostrada por las negociaciones, para frenar a la “narcoguerrilla” y asumía una postura más activa en la consecución de sus prioridades.

Al respecto, señalaba a los grupos armados como nuevo objetivo de su lucha contra la droga y al Estado colombiano en su aliado para combatirlos. No obstante, en la medida que éste exhibía una precariedad para controlar todo el territorio nacional y una incapacidad para mantener el monopolio de la fuerza, Washington observaba la urgente necesidad de contribuir con su fortalecimiento militar, de manera que su acción antinarcótica fuera efectiva.<sup>130</sup>

#### 4.4 El Plan Colombia “made in USA” y el giro de prioridades

Desde los nuevos supuestos, Colombia redefine su estrategia de paz, así como su petición de ayuda internacional. Éstas ya no se formularían en el “Plan Marshall” para la solución negociada del conflicto, sino en el ambicioso *Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*; a través del cual, el Gobierno tendría a su alcance, un instrumento de presión para enfrentar a los grupos armados financiados con el narcotráfico.

Resultado del trabajo conjunto entre los Gobiernos Pastrana y Clinton, este nuevo Plan Colombia *made in USA* realizó modificaciones sustanciales en torno a su objetivo y la manera de alcanzarlo.<sup>131</sup> Mientras que la propuesta inicial tenían como arteria central la estrategia de paz, que contemplaba la acción antidroga dentro de una iniciativa de desarrollo; el nuevo documento se extendía ampliamente en la lucha antinarcóticos, haciendo de ésta el nuevo eje

---

<sup>130</sup> En su visita a Bogotá a mediados de 1999, el subsecretario de Estado Thomas Pickering declaró que “el proceso de paz debía apoyar y no interferir con la cooperación antinarcóticos”. RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 85.

<sup>131</sup> Un análisis detallado sobre el proceso que dio lugar a las distintas versiones del Plan Colombia es realizado por RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 82 y ss.

de gestión en distintos campos, y en el que la paz aparecía sólo como alternativa, a la presión contra los grupos armados.<sup>132</sup>

De esta manera, aunque el Gobierno colombiano mantenía vigente su negociación con las guerrillas, incorporaba a su propuesta un elemento de fuerza; y con ella, replanteaba además los términos de su petición de ayuda externa, el coste de su estrategia de paz, así como la financiación nacional e internacional. El razonamiento subyacente obedecía, a una “división del trabajo” de la acción internacional: Estados Unidos utilizaría sus medios coercitivos para persuadir a las guerrillas a negociar; mientras que otros actores, como la Unión Europea y Naciones Unidas, aportarían los incentivos para el diálogo.<sup>133</sup> (Cuadro 2):

**CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DEL PLAN COLOMBIA PREVISTOS POR EL GOBIERNO NACIONAL.**

CONTRIBUYENTE	APORTACIÓN (millones de dólares)	DESTINACIÓN
Colombia	4.000	Orden público, proceso de paz, fortalecimiento institucional y erradicación.
Org. Multilaterales e internacionales	1.000	Ajuste fiscal, recuperación económica, desarrollo social.
Estados Unidos	1.581	Antinarcoóticos, fortalecimiento institucional y desarrollo social
Europa y otros países	1.000	Desarrollo social, cultivos alternativos
Total	7.581	

Fuente: RAMÍREZ, Socorro “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ...” *Op. cit.*, p. 92

#### 4.5 La aportación estadounidense al Plan Colombia

Mientras distintos actores internacionales expresaron sus reservas frente a la nueva propuesta colombiana, Estados Unidos realizó una aportación de 1.300 millones de dólares. El *US Pack Aid*, aprobado por el Congreso estadounidense,

<sup>132</sup> Al respecto, RAMÍREZ señala que incluso todas las medidas destinadas a superar la crisis colombiana aparecían más orientadas a evitar que nuevos colombianos se vincularan a la producción y exportación de drogas, que a crear condiciones sociales y económicas para propiciar la paz”. *Íbidem.*, p. 85-86. Ver también CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo “Internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” *Op. cit.*, pp. 200-201.

<sup>133</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

no contempló una actuación limitada en Colombia, sino que comprometió recursos para algunos países vecinos, que manifestaron sus temores sobre las repercusiones que el Plan podría generar en sus propios territorios (Cuadro 3).

**CUADRO 3. US AID PACKAGE APROBADO PARA EL PLAN COLOMBIA<sup>134</sup>**

BENEFICIARIO	MONTO (en millones de dólares)
Colombia	860.300
Bolivia	110.000
Ecuador	20.000
Brasil y Panamá	18.200
Perú	32.000
Subtotal vecinos	1.040,5
Agencias estadounidenses antinarcóticos	278,5
<b>TOTAL</b>	<b>1.319.000</b>

Fuente: RAMÍREZ, Socorro "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ..." *Op. cit.*, p. 109

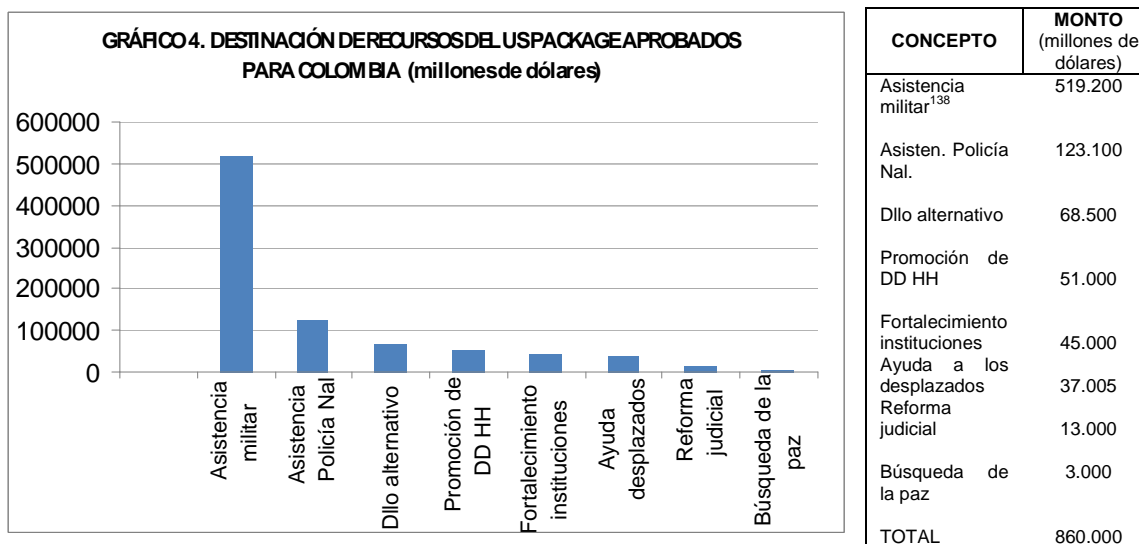
Por otra parte, la partida presupuestaria para Colombia contemplaba como principal vertiente, la dotación militar de la lucha antidroga (Gráfica 4). De esta manera, dicha aportación permitiría el fortalecimiento del Estado colombiano y su acción eficaz sobre las nuevas condiciones adoptadas por el negocio ilegal.<sup>135</sup> En ese sentido, los recursos no se dirigirían a la Policía sino al Ejército Nacional, que conformaría un batallón antinarcóticos. La misión de la nueva unidad sería debilitar la custodia que ejercía la guerrilla de las FARC, sobre cincuenta mil hectáreas de coca existentes en los departamentos de Putumayo y Caquetá, al sur del territorio nacional.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> En la lista de países beneficiarios no se incluyó a Venezuela porque su Gobierno había rechazado los sobrevuelos de aviones norteamericanos antinarcóticos.

<sup>135</sup> El Plan Colombia reflejaba un importante cambio de tendencia en la lucha antidroga que se había producido desde 1998: [...] "con los carteles fuera de la vida pública, con la siembras de coca en aumento y con las guerrillas y paramilitares entrando de lleno al negocio, el énfasis de Estados Unidos se desplaza de los "narcos" a la "narcoguerrilla", de los capos a los comandantes, de los carteles urbanos a los actores armados". PNUD *El conflicto, callejón con salida...* *Op. cit.*, p. 113.

<sup>136</sup> RAMÍREZ, Socorro "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ..." *Op. cit.*, p. 89.

No obstante, ante el evidente riesgo de que dicha ayuda fuera también empleada, para emprender acciones contrainsurgentes, se estableció como condicionalidad, el uso exclusivo de los recursos para la lucha antidroga. Asimismo, se fijaron otras limitaciones relacionadas con los derechos humanos, el respeto del medio ambiente y el tope de personal estadounidense en suelo colombiano. Sin embargo, y pese a su existencia, tales condicionantes podrían ser relativizados por interés nacional de Estados Unidos u obviarse en caso de emergencia.<sup>137</sup>



Fuente: RAMÍREZ, Socorro "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ..." *Op. cit.*, p. 104.

<sup>137</sup> *Ibidem.* p. 101.

<sup>138</sup> El Plan Colombia preveía la creación de nuevos batallones del ejército para acciones antidrogas, así como la donación de helicópteros Black Hawk y repotenciados huey. GARCÍA GÓMEZ, Anelfo "La política exterior del último cuatrienio: paz y conflicto en el centro de la agenda" *Revista Opera*, N° 2 noviembre de 2002, p.192 Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500211#> Acceso en junio 2006. TICKNER, Arelene "Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia: de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe". *Op. cit.*, p. 10. PARDO GARCÍA-PENÑA, Rodrigo "Relaciones Internacionales y proceso de paz..." *Op. cit.*, pp. 36-37.

#### 4.6 *La repercusión inmediata de la contribución estadounidense*

La aportación de Estados Unidos al Plan Colombia, y su énfasis en la lucha antidroga, tuvo en el corto plazo repercusiones positivas para las pretensiones estadounidenses, pero negativas para los intereses colombianos. En ese sentido y, desde una perspectiva general, se observaron cambios significativos, como la sujeción de las prioridades de paz a la acción antidroga, la lectura del conflicto a través de dicha lente, y en consecuencia, la subestimación de otros factores históricos y subyacentes de la confrontación. Asimismo, en la estrategia de paz, se constató el resquebrajamiento de la frágil confianza de las FARC en la mesa de negociación, al percibir una alianza entre el Gobierno y Estados Unidos para combatirlos. Consiguientemente, también se produjo un cierto “triumfalismo” de las fuerzas armadas, de alcanzar el fin de la confrontación.<sup>139</sup> De igual forma, en el contexto externo, Colombia perdió coherencia en su petición de ayuda a otros actores internacionales, como se comprobó en varias circunstancias. Por ejemplo, en la postura ambivalente adoptada por el Gobierno en distintos foros, sobre la relación entre el conflicto armado y el narcotráfico.<sup>140</sup> O la apertura de un escenario distinto al propuesto inicialmente a la Unión Europea y a Naciones Unidas, quienes habiendo sido convocados para trabajar por la opción dialogada, debían redoblar sus esfuerzos ante el plan concebido a la medida de Washington.

---

<sup>139</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*, PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz...*Op. cit.*, p.37.

<sup>140</sup> Así lo concluyen PARDO y CARVAJAL de acuerdo con dos tipos de declaraciones ofrecidas por el mismo presidente Pastrana. Por una parte, aceptaba la relación directa entre ambos fenómenos, al señalar que “apoyar el proceso de paz es un acto de corresponsabilidad ante el problema internacional de la droga” pues así como la lucha contra el narcotráfico conlleva el debilitamiento de los grupos armados; los acuerdos con los movimientos subversivos fortalecerán la lucha contra el narcotráfico. De hecho ese fue el argumento que se estableció para lograr el respaldo estadounidense. Sin embargo, por otra parte, Pastrana trazaba una clara línea divisoria entre ambos fenómenos, cuando declaraba: “Mi Gobierno no permitirá que la paz sea narcotizada en el mundo, porque Colombia padece dos grandes guerras nítidamente diferenciadas: la guerra del narcotráfico contra el país y el mundo; y la confrontación de la guerrilla contra un modelo económico, social y político que considera injusto, corrupto y auspiciador de privilegios. CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo “Internacionalización del conflicto... *Op. cit.*, pp. 192 y 193.

#### 4.7 *La lucha antiterrorista como catalizador de la salida militar del conflicto y la reafirmación de la presencia estadounidense*

La preponderancia de la propuesta estadounidense, y de los intereses de Washington en el escenario colombiano, alcanzó un nuevo impulso con el nacimiento de la lucha antiterrorista y la propia iniciativa colombiana, que aprovechó el nuevo contexto internacional. Dicho proceso se desarrolló en dos momentos: la “*permeabilización*” de la lucha antiterrorista, durante el final del proceso de paz con las FARC y la “*terrorización*” de la agenda bilateral, con la elección de Álvaro Uribe, como sucesor del presidente Pastrana. La primera circunstancia favoreció el viraje de la opinión pública colombiana, hacia la salida militar del conflicto; y la segunda formalizó el respaldo estadounidense en esa dirección.

##### 4.7.1 *La “permeabilización” de la lucha antiterrorista en el contexto colombiano*

Las connotaciones de los atentados del 11 de septiembre impactaron el contexto colombiano, a partir de la coincidencia de dicho acontecimiento, con las acciones armadas de la guerrilla en plena negociación. Ante la negativa de las FARC a declarar un cese el fuego y el uso ilegal que éstas hacían, de la zona desmilitarizada para los diálogos; crecía el apremio sobre la administración Pastrana para romper las conversaciones, si no lograba avances concretos de paz. En esas condiciones, el Gobierno decidió presionar a la insurgencia, imponiendo nuevos controles en la zona de encuentro y exigiendo un cronograma preciso para el desarrollo de las negociaciones.<sup>141</sup> La renuencia de la guerrilla provocó una nueva parálisis del proceso, que suscitó ingentes esfuerzos de los mediadores externos, para alcanzar un último acuerdo entre las

---

<sup>141</sup> RAMIREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos ... Op. cit.*, p. 198.



partes.<sup>142</sup> No obstante, las FARC, ignorando lo acordado y subestimando el nuevo contexto internacional, agudizaron sus ataques contra la población, autoridades civiles e infraestructura. Dichas acciones, interpretadas como evidencia de la falta de voluntad de diálogo, presionaron la ruptura definitiva del proceso, por parte del presidente Pastrana, quien aprovechó la ocasión y la solidaridad internacional para calificar a estas guerrillas como terroristas.<sup>143</sup>

Esta determinación del Gobierno colombiano tuvo una completa recepción, entre distintos estamentos de Washington, que ya se venían manifestando en ese sentido desde el 11 de septiembre, tal como lo recoge el análisis de GARCÍA. Este mismo autor señala que desde ese entonces, se hizo cada vez más evidente el activismo de la política de Estados Unidos en la solución del conflicto. Los primeros pasos apuntaron al ingreso de todos los grupos armados ilegales, en la lista de organizaciones terroristas y al levantamiento de las restricciones establecidas por el Congreso estadounidense, para lograr que los recursos y equipos -ya destinados a la lucha antinarcóticos del Plan Colombia- pudieran ser empleados abiertamente contra la insurgencia.<sup>144</sup>

En síntesis, ante las circunstancias que rodearon la asistencia de Estados Unidos y el breve lapso de tiempo en que ocurrieron, resulta pertinente citar la conclusión de ROJAS al señalar: “[...] por una extraña alquimia, el Plan

---

<sup>142</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP “La esquiada búsqueda de la paz en Colombia” *Reporte de América Latina* N°1 26 de marzo de 2002, p. 25. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/colombias-elusive-quest-for-peace.ashx> y su versión en castellano en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1691.pdf> Acceso en septiembre de 2010.

<sup>143</sup> *Ibidem* pp. 25 y 27.

<sup>144</sup> GARCÍA GÓMEZ, A. *Op., cit.*, pp. 196-197. En efecto, RAMÍREZ apunta que todos los desembolsos de ayuda (pendientes y futuros para Colombia y la región) quedarían articulados en la cruzada antiterrorista global. Así sucedió con la petición hecha por el presidente Bush de incluir, en el presupuesto de 2003 y dentro de la lucha contra el terrorismo, recursos por US\$ 98 millones de dólares destinados al intercambio de información entre el servicio de inteligencia estadounidense y el ejército colombiano; y a la dotación y entrenamiento de un batallón colombiano que defendiera la infraestructura de recursos hídricos, puentes, carreteras, torres de energía y sobre todo que protegiera el oleoducto Caño Limón Cobeñas de los atentados de la guerrilla. RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos ... Op. cit.*, p. 259.

Colombia pasó de ser un plan anti-narcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente en su ejecución; y de allí, a un plan antiterrorista en su denominación. Y ello porque, aunque la ayuda aprobada inicialmente para Colombia contenía restricciones, en la práctica el Plan había sido concebido sobre la idea de hacer frente al desafío de los grupos guerrilleros. La ambigüedad entre guerra antinarcóticos y guerra contrainsurgente quedó pues resulta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo.”<sup>145</sup>

Los escasos resultados del esfuerzo de diálogo y el respaldo de fuerza ofrecido por Estados Unidos contribuyeron al giro de la opinión pública colombiana, a favor de una opción militar que resolviera la confrontación. Dicha voluntad se expresó en la elección presidencial de Álvaro Uribe, cuya candidatura abogaba por la mano dura contra los grupos armados.

La llegada del nuevo Gobierno supuso un punto de inflexión en la problemática colombiana en varios sentidos, pero principalmente en la definición de la violencia, como una amenaza de grupos terroristas contra el legítimo Estado de Colombia y no como un conflicto armado.<sup>146</sup> A partir de dicho diagnóstico, surge la *Política de Seguridad Democrática*, que preveía la formulación de diferentes acciones dentro y fuera de la propia confrontación, con el objetivo central de garantizar la seguridad ciudadana.<sup>147</sup> Su postura

---

<sup>145</sup> ROJAS, Diana M. *Op. cit.*, p.90.

<sup>146</sup> Al respecto ver GARCÍA PEÑA, Daniel “Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe” *Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM)* Madrid, 2005, Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> Acceso en marzo de 2010.

<sup>147</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA, Ministerio de Defensa *La Política de Seguridad Democrática*, Bogotá 2002. LEAL BUITRAGO, Francisco, “La política de seguridad democrática: 2002-2005” *Dossier Cuatro años del Gobierno Uribe: balance y perspectivas*, *Revista Análisis Político* N° 57, mayo-agosto, 2006, pp. 3-30. En efecto, frente al conflicto esta administración propuso un ataque frontal contra todos aquellos grupos que no se acogieran a sus condiciones negociadoras (sólo aceptadas por los grupos de autodefensas); y respecto a otras materias, también previó medidas que implicaban al resto de la sociedad y que en ocasiones menoscaban los derechos fundamentales, como la ampliación del estado de excepción, la creación de zonas de rehabilitación, un estatuto antiterrorista, la creación de redes de informantes, entre otras. Con

frente a los grupos armados fue de combate abierto, aunque contempló el establecimiento del diálogo, siempre y cuando éstos declararan previamente un cese de hostilidades. Dicha propuesta fue rechazada por las guerrillas, pero aceptada por los grupos de autodefensa, que aspiraban a un reconocimiento en su lucha mediante el proceso de paz.<sup>148</sup>

#### 4.7.2 La "terrorización" de la agenda bilateral

La nueva lectura interna de la situación colombiana y las actuaciones en dicho sentido, encuentran cierta prudencia en Europa, pero máxima proyección en la lucha antiterrorista de Estados Unidos, alineándose con sus preceptos de fuerza. Dichas circunstancias supusieron que Colombia aplicara de forma más agresiva, las medidas antinarcóticas del Plan Colombia<sup>149</sup> y lograra una mayor contribución estadounidense en acciones contrainsurgentes en el sur del país, mediante la iniciativa denominada como Plan Patriota.<sup>150</sup> A cambio, en el ámbito externo, Colombia se mostró aliada de la guerra de Irak y realizó concesiones de inmunidad a ciudadanos estadounidenses, que realizaran acciones en el territorio nacional, frente al Tribunal Penal Internacional. Dicha

---

dichas medidas, el Gobierno aspiraba a fortalecer la autoridad democrática mediante el afianzamiento del control estatal sobre el territorio nacional. GARCÍA-PEÑA, Daniel *Op. cit.*, pp. 6-12.

<sup>148</sup> *Íbidem.*

<sup>149</sup> Según TICKNER, fueron varias acciones del Gobierno, que así lo constataron: levantó las restricciones a la fumigación aérea de los cultivos ilícitos, incrementó las áreas fumigadas, aumentó la concentración de glifosato y optó por agilizar las extradiciones. TICKNER, Arlene "Intervención por invitación..." *Op. cit.*, p. 110

<sup>150</sup> El Plan Patriota ha vinculado por primera vez de manera clara y abierta a Estados Unidos en la lucha contrainsurgente colombiana. En ello, el Comando Sur ha desempeñado un papel protagónico. Se calcula que los recursos norteamericanos para este plan superan los 100 millones de dólares en entrenamiento, armas, repuestos, inteligencia, transporte, equipos de comunicación, entre otros. Decenas de expertos militares y contratistas cumplen labores de planeación y soporte logístico de los operativos. Es por ello que a finales de 2004, el Congreso estadounidense decidió aumentar, de 400 a 800, la cantidad de personal militar norteamericano permitido en Colombia, así como el número de contratistas, de 400 a 600. OTIS, John "More U.S. advisers heading to Colombia", en *South America Bureau*, mayo 15 de 2005. Citado por ROJAS, Diana M. *Op. cit.*, p. 95

correspondencia de intereses supuso el repliegue de otros socios internacionales críticos con la postura norteamericana.<sup>151</sup> Por lo tanto, Uribe reforzaba la tendencia dejada por su antecesor en varios sentidos: i) enfatizó el fortalecimiento del Estado en su lucha contra los grupos armados con el patrocinio externo, sin descartar el diálogo; ii) asoció la problemática colombiana a fenómenos transnacionales, especialmente los de intereses de la Casa Blanca; iii) buscó el establecimiento de una relación privilegiada con Washington, que permitirían a dicha potencia ejercer una creciente presencia, y iv) condicionó sus relaciones con otros actores.

#### *4.8 Connotaciones de la ayuda ofrecida por Estados Unidos y su balance*

Hasta este punto podemos señalar que la contestación de Estados Unidos, frente a la resolución del conflicto armado, se definió por una clara articulación con sus intereses particulares en Colombia, determinados por la lucha contra el narcotráfico y la seguridad. A continuación, observaremos que la forma en que se llevó a cabo dicha actuación, tuvo importantes efectos no sólo en el escenario colombiano; sino también en el contexto regional, en el que Colombia desempeñaría de nuevo un papel.

##### *4.8.1 El impacto de la actuación estadounidense en el contexto colombiano*

De acuerdo con algunos autores, la acción de Estados Unidos reflejaba la lectura que realizaba Washington frente al conflicto armado. ROJAS CORONEL apunta que “aunque frecuentemente se ha aludido a la debilidad del Estado colombiano y a la necesidad de reforzar su carácter democrático y legitimidad, en esencia estos rasgos son raramente cuestionados por los poderes estadounidenses. La descripción de Colombia como una de las democracias

---

<sup>151</sup> *Ibidem.*, p. 93.

más antiguas del continente -o incluso la más antigua- refleja esta percepción; y la necesidad de defender la supervivencia del régimen político no suele ponerse en duda”.<sup>152</sup> [De ahí que el conflicto sea observado] en términos de “retos a la autoridad del Estado”. Y, aunque se reconozca a veces la existencia de desigualdades profundas, se hace hincapié en el debilitamiento estatal de los últimos años, debido al impacto de otros problemas transnacionales, como el tráfico de drogas [o recientemente el terrorismo].<sup>153</sup> Desde dicha perspectiva, Estados Unidos considera que el problema principal que debe solucionarse es la debilidad del Estado para enfrentar a los grupos armados, así como su ausencia -total o parcial- en amplias extensiones del territorio, bajo el dominio o el fuego cruzado de guerrillas y autodefensas, que contribuyen a la inseguridad y a la industria del narcotráfico.<sup>154</sup>

Sin embargo, la propuesta colombiana partía de un proceso de paz, cuya negociación entre Gobierno y guerrillas permitiría alcanzar objetivos más ambiciosos, como la reformulación del Estado -a partir de las reformas pactadas en materia política, económica y social, que favorecieran a su vez, el tratamiento de las causas subyacentes del conflicto-, y el establecimiento de acuerdos para la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos. Por dicho motivo, la respuesta de la Casa Blanca consistió en adecuar la iniciativa colombiana a su propia visión, enfatizando sus intereses: por una parte, concebir los diálogos exclusivamente como un instrumento alternativo, a la rendición de los grupos armados (zanahoria); y por otra, apoyar decisivamente a las fuerzas armadas (garrote) para derrotar militarmente a las guerrillas, o al menos doblegarlas para negociar.<sup>155</sup> Esta última opción era la que resultaba más conveniente para

---

<sup>152</sup> Como vimos anteriormente, el único momento en que Estados Unidos cuestionó la legitimidad del sistema colombiano fue durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), cuando se calificó de “narco-democracia”.

<sup>153</sup> ROJAS CORONEL *Ob cit.*, Este autor señala también que incluso el término “narco-guerrilla” demuestra el cuestionamiento continuo del carácter político de estos grupos.

<sup>154</sup> *Íbidem.*

<sup>155</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p. 113

las pretensiones de Washington, en la medida que “un acuerdo de paz forzosamente tendría que pasar por el tema de las drogas” y otros intereses, que tal vez Estados Unidos no estaría dispuesto a permitir.<sup>156</sup>

Con la aprobación del Plan Colombia *made in USA*, se imponían pues las condiciones propicias para el “garrote”, al tiempo que se menoscababan las opciones de la “zanahoria”. Así se constató con el impacto de dicha propuesta sobre la negociación con las guerrilla, dentro y fuera de la mesa de diálogo: dentro, al disparar los recelos de las FARC, frente a las verdaderas intenciones del Gobierno; y al no apoyar los esfuerzos de otros actores en dichas conversaciones. Y fuera, al enturbiar el entorno negociador, pues a medida que el proceso se empantanaba, aumentaban los críticos que consideraban oportuno el ofrecimiento de fuerza estadounidense; éstos, finalmente lograron imponerse, ante el fracaso de la negociación y el advenimiento de la lucha antiterrorista.

Así, mientras Washington ofrecía todo su respaldo al Ejército colombiano, para proteger eficientemente sus prioridades en materia de drogas y terrorismo global; la elite colombiana empezaba a ver por demás la vía del dialogo, no sólo como fórmula para terminar con la guerrilla; sino como oportunidad para replantear el Estado y los problemas estructurales que han provocado la confrontación. En ese sentido, GUÁQUETA concluye “la ayuda de Estados Unidos a las fuerzas armadas y al Estado colombiano en general [...] [ha tenido una importante repercusión] en la ecuación del conflicto e indudablemente ha contribuido a la supervivencia del Estado. [...] Ese mismo Estado que ahora tiene la opción de no sentarse a negociar, si a su juicio considera, que los grupos armados no están cumpliendo con actos relevantes de buena fe”<sup>157</sup>; y que por lo

---

<sup>156</sup> *Íbidem*.

<sup>157</sup> GUÁQUETA, Alexandra “Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas” *Revista Colombia Internacional* N° 65 mayo-agosto de 2002, p. 34. Disponible en

tanto, tampoco tiene motivos para reestructurarse, según las demandas de las guerrillas.

#### 4.8.2 *El reforzamiento de las prioridades estadounidenses en el contexto regional*

Además del impacto de la ayuda estadounidense en la escena colombiana, y sus connotaciones frente a las causas subyacentes del conflicto, algunos autores también observaron que la presencia de Washington sirvió para reforzar sus aspiraciones geoestratégicas en la zona.

En una perspectiva inmediata a la ejecución del Plan Colombia, RAMÍREZ señala que los temores del vecindario -ante el impacto negativo que dicho Plan podría generar en las fronteras colombianas- creaban un ambiente propicio, para reforzar la presencia estadounidense en la región andina; a medida que los países se vieran incapaces de contener el derrame del conflicto o impedir el traslado de cultivos ilícitos. Por dichos motivos solicitarían recursos adicionales a Washington, quien estaría dispuesto a ofrecerlos, como se previó en una partida del *US Aid Package* y en la Iniciativa Regional Andina, aprobada durante la administración Bush.<sup>158</sup>

Por otra parte, MICHELE CONCATO observa en las propuestas señaladas, y su amplio desarrollo, una motivación estadounidense más ambiciosa de cara al contexto latinoamericano. En efecto, al hilo de las mencionadas consecuencias internas, que supondría el fortalecimiento del Estado colombiano -sobre todo en su aspecto militar-, puede decirse que Colombia volvía a ser reconocida por

---

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/410/1.php>. Acceso en septiembre de 2010.

<sup>158</sup> La Iniciativa Regional Andina aprobada por la administración Bush preveía una dotación de US\$ 882 millones de dólares que se distribuirían entre Colombia y el resto de países en los que finalmente se incluyó a Venezuela. Circunstancias que reforzaban los intereses intervencionistas de Estados Unidos en la región. RAMÍREZ, Socorro "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia ..." *Op. cit.*, p. 106 y ss.

Estados Unidos, como un aliado estratégico, en medio de la ola izquierdista que experimentaba América Latina, en la jefatura de varios gobiernos y candidaturas presidenciales. CONCATO argumenta que, un triunfo de la insurgencia colombiana en el terreno o la imposición de su agenda en una mesa de diálogo, tendrían inquietantes efectos, como una incómoda alianza Cuba-Colombia-Venezuela. De ahí que el Plan Colombia fuera “una de las principales inversiones económicas y militares del Gobierno de Estados Unidos en el exterior”.<sup>159</sup>

#### 4.9 *Las lecciones aprendidas*

La respuesta estadounidense a la petición de ayuda de Colombia, nos ha permitido observar, que si bien la presencia de poderes externos supone una oportunidad para alcanzar la paz, también es cierto que significa un riesgo. Es decir, que a la enmarañada situación nacional, se sumarían los intereses, visiones e instrumentos foráneos de todos los actores interventores. Para usufructuar los beneficios, y evitar los desajustes, PARDO y RAMÍREZ han señalado como condiciones requeridas, un intenso trabajo de política interna, que facilite la correcta articulación del respaldo internacional y, al mismo tiempo, neutralice las dinámicas que dificulten o desfavorezcan su objetivo de paz.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> La disertación de CONCATO sigue el razonamiento abierto por el citado James Petras frente al papel del Plan Colombia en los intereses geoestratégicos de Estados Unidos en la América Latina. Para este autor, un triunfo de la guerrilla permitiría la formación de un poderoso eje político y económico Cuba-Venezuela-Colombia. La tecnología cubana, sobre cuestiones sociales y de seguridad, la potencia energética y petrolífera de Venezuela; así como la mano de obra, la agricultura y la industria colombianas. En conclusión, “el Plan Colombia está organizado para destruir la potencial pieza central de esa alianza política: la insurgencia colombiana.” CONCATO, Michele “Nuevas caras, las mismas víctimas en el conflicto colombiano” *Revista Tiempo de Paz* N°6, otoño 2002, pp. 116-125.

<sup>160</sup> PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo “Relaciones Internacionales y proceso de paz...*Op. cit.*, pp. 34 y 35. RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos ... Op.cit.*, p. 182



No obstante, frente a las iniciativas desplegadas por Estados Unidos, se comprobó que la política interna no tuvo “la capacidad suficiente, para definir las prioridades nacionales frente al conflicto, ni para precisar una sólida política estatal que condujera hacia esas metas”.<sup>161</sup> Muestra de ello fue el giro dado por el Gobierno a favor de las luchas antidroga y antiterrorista, así como el viraje hacia los instrumentos de fuerza, a medida que los diálogos se hacían infructuosos. En ese sentido, RAMÍREZ apunta que la política interna “[...] Más bien se dejó influenciar de manera excesiva por el contexto externo y por las distintas articulaciones del conflicto con las diversas dinámicas regionales o globales”.<sup>162</sup>

Así, en un periodo de cinco años, Colombia pasó de enfrentar un conflicto armado con dimensiones externas, cuya resolución se basaba en la negociación, a tratar la proyección interna de amenazas mundiales como el narcotráfico y el terrorismo, a través de los instrumentos militares. La transición entre ambos escenarios obedeció a la conjugación de factores nacionales e internacionales. Pues, a las prioridades estadounidenses y sus instrumentos de fuerza para respaldarlas, se sumó el cansancio de la opinión pública provocado por la frustración de los diálogos.

Dichas circunstancias favorecieron la preponderante presencia estadounidense en Colombia, acompañada por la afluencia de importantes recursos financieros y de especie, que fortalecerían al Estado ante la violencia de los grupos armados y la amenaza que éstos encarnan, sobre todo en el aspecto de seguridad.<sup>163</sup> De esa manera, como concluye RAMÍREZ, en muchos sectores del país surgió el espejismo de que una acción militar -que contara con el respaldo de Estados Unidos- podría reemplazar un persistente esfuerzo

---

<sup>161</sup> *Íbidem.*

<sup>162</sup> *Íbidem.*

<sup>163</sup> TICKNER, Arlene “Intervención por invitación...*Op. cit.*, p. 110.

propio de paz. Esta peligrosa y engañosa ilusión se tradujo en el abandono de la disposición de diversas fuerzas dirigentes, de buscar una solución política negociada al conflicto y contribuir a la implementación de reformas que aborden los problemas nacionales, que han servido de pretexto para la lucha insurgente.<sup>164</sup>

#### 4.10 Conclusión

El caso colombiano nos ha permitido observar un progresivo pero acelerado proceso de internacionalización en torno al conflicto interno: partió, en las conexiones externas del mismo con el narcotráfico; continuó, con las iniciativas gubernamentales -que por primera vez en la historia-, buscaron el apoyo internacional para alcanzar la paz; y se desarrolló, con la atención mostrada por distintos actores externos, ante las repercusiones de la confrontación en sus intereses.

Un actor clave en este estudio ha sido Estados Unidos, quien como potencia más influyente en la región y socio principal de Colombia, tuvo un papel determinante en el rumbo que tomaría la estrategia del país para finalizar el conflicto. Su intervención partió de un apoyo inicial al proceso de negociación, pero luego evolucionó progresivamente hacia los instrumentos de fuerza. Éstos últimos fueron formulados, tácitamente, en la lucha antidroga; pero luego se hicieron explícitos con la cruzada antiterrorista. Este respaldo estadounidense, sumado los infructuosos esfuerzos de diálogo, situó la política colombiana en la vía militar para finalizar el conflicto.

---

<sup>164</sup> RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos ... Op. cit.*, pp. 210-211. Una crítica similar es esbozada por VARGAS al referirse a las falsas expectativas creadas por la campaña presidencial de Álvaro Uribe y la puesta en marcha de su Política de Seguridad Democrática. "Se promovió la idea de que la guerrilla podría ser derrotada en un periodo relativamente corto, que sólo faltaba voluntad para enfrentarla militarmente." VARGAS, VELÁSQUEZ Alejo "La lucha contra el terrorismo en Colombia" En SEPÍLULVEDA MUÑOZ, Isidro (Comp.) *Democracia y seguridad en Iberoamérica: los retos de la gobernabilidad*. Semana iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa (3º 2005, Madrid) Ed. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED) Madrid 2006 p. 461.

A lo largo de dicho recorrido, se constató que la respuesta estadounidense frente al conflicto colombiano, buscó ante todo la consecución de los propios intereses, determinados por la lucha contra el narcotráfico, la seguridad y su influencia en la zona. Asimismo, la aceptación de Colombia al ofrecimiento de Washington favoreció su presencia en otras áreas no previstas, por la estrategia exterior del país como: i) la sujeción de sus prioridades de paz; ii) la redefinición de su problemática en términos de problemas transnacionales; y iii) la difícil articulación de la petición colombiana, frente a otros socios internacionales claves, para una estrategia de paz como la UE, la ONU y los países vecinos.

En ese orden de ideas es posible concluir, que si bien la contribución de actores internacionales a la búsqueda de la paz puede resultar una oportunidad, también significa un riesgo que debe ser tenido en cuenta por la política nacional. Ésta debe tener una estrategia para articular adecuadamente el apoyo externo y evitar que políticas y objetivos domésticos se vean distorsionados.

Frente a este sobresaliente papel ejercido por Estados Unidos ante la solicitud colombiana, abordaremos la propuesta que realiza la Unión Europea a través de su *Política de Prevención y Gestión de Conflictos*. Ésta se caracterizó por un planteamiento alternativo al de Washington, que se desplegaría en una región no prioritaria, pero atractiva para la consolidación de su perfil de actor global en la escena internacional.



### **SECCIÓN III.**

## **LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA PAZ DE COLOMBIA**



Como hemos visto hasta ahora, el actual contexto mundial se caracteriza por la porosidad de las fronteras estatales, que lanzan a la esfera internacional, las problemáticas gestadas en el interior de los Estados. Estas inestabilidades, constituidas ahora en amenazas globales, se insertan en la agenda de diferentes actores externos, para contribuir a su resolución. Una problemática que ilustra tales circunstancias son los enfrentamientos violentos, que distintos grupos intergubernamentales sostienen entre ellos y/o contra su Estado. Estas luchas, que de diferentes formas han superado el espacio fronterizo, han impulsado la confluencia de diferentes esfuerzos nacionales e internacionales para alcanzar su finalización. En esta sección analizaremos la respuesta producida desde la Unión Europea a dicho fenómeno, con el propósito de examinar más adelante, su política aplicada al caso colombiano, durante los mandatos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006).

## **CAPÍTULO QUINTO. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS CONFLICTOS ARMADOS**

La actuación desempeñada por la Unión Europea, frente a la confrontación colombiana, se enmarca en un amplio contexto compuesto por dos vertientes. La primera es de tipo general, referida a los parámetros que guían la actuación de la Unión Europea en el ámbito externo y su aplicación para enfrentar las inestabilidades, que amenazan a la seguridad internacional. La segunda es de orden particular, relacionada con la contestación de la Unión al problema de los conflictos armados. En este capítulo, haremos una exposición de dichas dimensiones, haciendo hincapié en esta última cuestión. En ese sentido, se esbozarán los motivos que justifican su intervención, sus antecedentes de actuación, así como su nacimiento en la agenda exterior. A continuación, se examinarán las dimensiones de prevención de conflictos y gestión de crisis, en sus estrategias, objetivos e instrumentos. Finalmente, dichas políticas serán objeto de análisis desde tres perspectivas: i) las dificultades de ejecución, ante el abanico de instrumentos insertados en el complejo institucional; ii) el balance de

esta política en su objetivo de estabilización y, iii) las posibilidades de la UE para fortalecer su perfil de actor internacional, en el ámbito de la seguridad mundial y en concreto, en la resolución de estos enfrentamientos.

### 5.1 *La Unión Europea: un actor global ante la seguridad internacional*

El largo proceso mediante el cual, se configuró la dimensión exterior de la UE, ha estado marcado por distintas etapas de formulación de objetivos, que guían su actuación en el escenario internacional.<sup>1</sup> En dicho trayecto se ha observado la constancia de varios elementos: la promoción de la democracia y los derechos humanos, así como el mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional. A partir de esta circunstancia, autores como SMITH concluyen que, la actuación exterior de la UE, no sólo busca la protección de sus intereses externos, sino también pretende la construcción de un ambiente circundante en el que ésta pueda actuar.<sup>2</sup> Esta intención europea se potencia gracias al carácter global de la actual sociedad internacional; y ciertas condiciones inherentes a la naturaleza de la Unión, que le permiten moverse de un modo más ventajoso en dicho contexto. Sobre este último punto, ALDECOA y SMITH señalan por ejemplo, i) la experiencia que tiene en el establecimiento

---

<sup>1</sup> La dimensión exterior de la UE esta constituida por dos vertientes: una comunitaria, cuya competencia es exclusiva de las Comunidades Europeas y comprende una naturaleza predominantemente económica; y otra intergubernamental, referida a una estructura de cooperación política entre los Estados miembros en materia exterior. Los avances alcanzados en este último pilar, mediante la fijación de distintos objetivos y mecanismos de decisión, es lo que ha permitido la configuración formal de la dimensión exterior de la Unión. Dicha evolución ha estado determinada por sucesivos momentos: la Cooperación Política Europea (década de los setenta y principios de los ochenta), el AUE de 1986, el Consejo Europeo de Rhodes en diciembre de 1988, el Tratado de Maastricht de 1992, el Consejo de Lisboa en junio de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1999 y recientemente el Tratado de la Constitución Europea en 2004.

<sup>2</sup> KAREN SMITH, adoptando el concepto de WOLFERS, califica los objetivos de política exterior de la UE como metas del milenio, en la medida que son principios aceptados ampliamente por otros actores de la sociedad internacional. El concepto de metas del milenio fue expuesto por ARNOLD WOLFERS. En ARNOLD WOLFERS, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* Baltimore: The Johns Hopkins Press. 1962. Citado por SMITH, Karen *European Union foreign policy in changing world*. Polity Press. Cambridge, UK, 2003, p. 13.



de un mercado supraestatal, en fijar sus reglas de funcionamiento y sus límites;<sup>3</sup> ii) El ente europeo parece estar en mejor posición, para enfrentar los nuevos desafíos de la reestructuración del sistema mundial, toda vez que en su seno, los problemas que plantea la insuficiencia del Estado -como forma principal de organización política- estarían en vías de superación, en el marco de la Unión Europea;<sup>4</sup> y iii) la disponibilidad de instrumentos civiles y económicos, con la que cuenta este actor, para abordar las nuevas amenazas no militares, en un mundo donde lo económico tiene más relevancia que lo militar.<sup>5</sup>

Este propósito de la acción europea fue formulado implícitamente, por la Comisión Europea, en su *Comunicación sobre los objetivos estratégicos 2000-2005*. En ella se apuntó no sólo que el objetivo de Europa es procurar que “la globalización sea una cuestión compatible, con los intereses colectivos de la sociedad; sino también que [...] “La Unión puede aportar una contribución esencial a la reforma de la arquitectura económica internacional y a la creación de nuevo gobierno colectivo.”<sup>6</sup>

Un avance en la definición de la intención europea fue la *Declaración de Laeken*, a través de la cual, los Estados miembros explicitaron el propósito de actuación de la Unión. Expresamente señalaron que Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. Esto es “una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo, de manera que no sólo se

---

<sup>3</sup> ALDECOA LUZARRAGA, Francisco *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tomo II Génesis y desarrollo de la Unión europea (1979-2002). Madrid, 1999-2002, p. 357

<sup>4</sup> ALDECOA, F. *Op. cit.*, p. 358. Al respecto SMITH señala que si los Estados miembros actúan juntos tendrán más resultados que si actúan por separado. La acción colectiva de la UE es además más legítima que la acción unilateral de un Estado en materia de democracia, derechos humanos o intervenciones humanitarias. SMITH *Op. cit.*, p. 6.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los objetivos estratégicos 2000-2005 “Hacer la nueva Europa”*, [COM (2000) 154 final], aprobada el 9 de febrero de 2000, p. 8. *Boletín UE 1 / 2 - 2000*. Citado por ALDECOA *Op. cit.*, p. 358.

beneficien los países ricos sino también los pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible".<sup>7</sup> Esto significa que la Unión -como principal gestor y beneficiario de la globalización- reconoce el impacto negativo que dicha dinámica internacional ha producido en otras partes del mundo y el potencial desestabilizador que esta situación puede generar.<sup>8</sup> En ese sentido, la UE impulsa la aplicación de los principios de gobernanza<sup>9</sup>, tanto en el ámbito nacional<sup>10</sup> como en el internacional.<sup>11</sup>

Ahora bien, dentro de la ambición de influir en la configuración de un nuevo orden internacional, y ante la consternación provocada por los atentados del 11 de septiembre, los Estados miembros de la UE erigieron como foco de actuación

---

<sup>7</sup> PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, en *Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken*, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo 1, p. 2.

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre la prevención de conflictos* [COM (2001) 211, final], adoptada el 11 de abril de 2001, p.5. Bol. UE 4-2001.

<sup>9</sup> El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en su edición 2001, señala la definición del término gobernanza como "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado. Definición citada por Gerardo Galeote Quecedo, en GALEOTE Q., G." *La Gobernanza desde el Parlamento Europeo*" *Revista de Derecho de la UE*, 2004 (1º sem.), No 6, p.17.

<sup>10</sup> En el ámbito doméstico la Comisión Europea, mediante su Comunicación 421, erigió la cooperación al desarrollo y el diálogo político, como los ámbitos privilegiados en los que la UE debe impulsar la gobernanza en el interior de los países en vía de desarrollo. Señaló un enfoque amplio de gobernanza basada en objetivos y principios universales y en aspiraciones comunes que deben aplicarse a las grandes funciones de Gobierno y al conjunto de los ámbitos de intervención del Estado, así como a las interacciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea"* [COM (2006) 421 final] adoptada el 30 de agosto de 2006, pp.3 y 5.

<sup>11</sup> Como lo señaló ALDECOA, la gobernanza impulsada por la UE en el ámbito internacional, se expresa en sus esfuerzos por elaborar regulaciones en distintas esferas como el medio ambiente, mediante el Tratado de Kioto, la penalización de crímenes de lesa humanidad, a través del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la inserción de los países en vía de desarrollo en el comercio mundial, mediante la regulación multilateral en la OMC, etc. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco "La Política exterior y de Seguridad Común en la Constitución Europea" *Cursos de Verano, La acción exterior de la UE en la Constitución Europea*. Ávila, 4-8 julio 2005. Dpto. Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

la seguridad internacional y las inestabilidades que la amenazan. En efecto señalaron: “[...] El papel que [la Unión] debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo.”<sup>12</sup> Dicho mandato permite entrever la doble tarea asumida por la Unión: atacar con la misma intensidad no sólo la violencia -de la que Europa puede ser víctima- sino también los factores -locales o mundiales- que la producen en otros países. Esta coyuntura le brinda a la UE la oportunidad de establecer su presencia en diferentes puntos del planeta, contribuyendo a su pretensión de actor con envergadura mundial.

En ese sentido, surge la *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*,<sup>13</sup> documento en el cual la UE asume, definitivamente, su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo más deseable. En el mismo se señalan las principales amenazas a ser abordadas por la Unión: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada.<sup>14</sup> La UE divide su intervención en dos frentes. De una parte, la actuación específica sobre las fuentes de inestabilidad; y, de otra, el fortalecimiento del orden internacional, basado en el multilateralismo, como estrategia para enfrentar el carácter global de dichas amenazas.

En efecto, en concordancia con su pretensión de actor mundial, la primera línea de actuación de la UE será fuera de sus fronteras -con especial relevancia en los países vecinos-, donde las amenazas pueden crecer y extenderse; asimismo, la naturaleza multidimensional de dichas problemáticas requiere la

---

<sup>12</sup> *Declaración de Laeken, Doc. cit., p.2.*

<sup>13</sup> CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”*, adoptada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003. No publicada en el *Diario Oficial*. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> Acceso marzo 2004.

<sup>14</sup> *Estrategia Europea de Seguridad, Doc. cit., pp. 3 y 4.*

aplicación de una combinación de instrumentos civiles y militares.<sup>15</sup> Es decir, que ante la firme incubación de su política de defensa, la Unión agrega a los tradicionales instrumentos de carácter civil -con los que se ha desempeñado hasta ahora en la escena internacional-<sup>16</sup>, sus capacidades de fuerza para contribuir así a la paz, seguridad y estabilidad en el mundo.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *ibidem.*, p. 7.

<sup>16</sup> HILL y WALLACE, citados por SMITH, señalan el perfil civil de la UE en la concentración de medios no militares propios de la Unión para alcanzar sus objetivos. Entre ellos sobresalen los instrumentos diplomáticos, que se distinguen por una preferencia de la persuasión sobre la coerción, el uso de la mediación para resolver los conflictos, una preferencia por las soluciones económicas de largo plazo a los problemas políticos y la promoción de los derechos humanos. HILL, Christopher y WALLACE, William "Introduction: Actors and actions". *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Ed. By C. Hill. New York, 1996. En SMITH, K. *Op. cit.*, p. 15. En ese mismo sentido, NIÑO PÉREZ señala que el vasto acervo de instrumentos de política exterior del pilar comunitario se distinguen por su naturaleza predominantemente económica de largo plazo aplicado en ámbitos como el comercio, la economía, materia social, medio ambiente, ayuda humanitaria y la asistencia al desarrollo. Esta misma distinción se puede observar en los instrumentos diplomáticos de la PESC, Estrategias comunes, Posiciones comunes, Declaraciones, etc., antepuestas al uso de instrumentos militares. NIÑO PEREZ, Javier "EU instruments for conflict prevention" en KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by TMC Asser Pres. Cambridge University Press, c. 2004, p.101-103. Para GARCÍA PÉREZ el perfil civil también se debe a la existencia del pacto de la OTAN en plena Guerra Fría, en la medida que dicho acuerdo llevó a que los Estados miembros renunciaran, voluntariamente, al empleo de instrumentos militares en su acción exterior. GARCÍA PÉREZ, Rafael "La política de prevención de conflictos de la UE". *Revista Tiempo de Paz*, 2002, No 66, p. 127. Otros autores evidencian el carácter civil de la política exterior europea al compararla con la de Estados Unidos. Al respecto ZIELONKA - también citado por SMITH- señala que los europeos prefieren confiar en los instrumentos económicos, políticos y culturales para alcanzar sus metas regionales y globales, mientras los americanos a menudo emplean su enorme fuerza militar en perseguir sus ambiciones. También, los europeos siempre prefieren el multilateralismo, mientras que los americanos, a su vez, están listos a adoptar soluciones unilaterales cuando europea al compararla con la de Estados Unidos. Al respecto ZIELONKA -también citado por SMITH- señala que los europeos prefieren confiar en los instrumentos económicos, políticos y culturales para alcanzar sus metas regionales y globales, mientras los americanos a menudo emplean su enorme fuerza militar en perseguir sus ambiciones. También, los europeos siempre prefieren el multilateralismo, mientras que los americanos, a su vez, están listos a adoptar soluciones unilaterales cuando conviene a sus necesidades ante Estados Unidos tambaleante en la pasarela diplomática mundial." *Foreign Policy* (edición española) agosto-septiembre 2004. Disponible en [http://www.fp-es.org/ago\\_sep\\_2004/story\\_4\\_17.asp](http://www.fp-es.org/ago_sep_2004/story_4_17.asp). Acceso mayo 2005

<sup>17</sup> Así lo expresa el Alto Representante-Secretario General, Javier Solana: "Europa es ya un actor internacional de primera fila en áreas como el comercio, la economía y las finanzas. Es además el primer donante de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo. Necesita ahora de una política exterior y de seguridad común que le permita contribuir, en igual medida, a la paz, la seguridad, la estabilidad y la defensa de los derechos humanos en el mundo. Y para que esta política sea efectiva y tenga credibilidad, Europa debe contar con los medios y capacidades adecuados, tanto civiles como militares." Intervención de Javier Solana, AR-SG de la Política Exterior y de Seguridad Común, ante los presidentes de MERCOSUR, Bolivia y Chile. Buenos Aires, 30 de junio de 2000.

Por otra parte, y retomando el concepto anteriormente señalado sobre la gobernanza de la globalización, la UE plantea la necesidad de un sistema multilateral eficaz, como marco de respuesta al carácter global de las amenazas y la incapacidad de la figura del Estado para enfrentarlas.<sup>18</sup> En ese sentido, la UE propone: i) el fortalecimiento de instituciones internacionales, ii) el desarrollo de normas jurídicas dentro del Derecho Internacional, que evolucionen en consonancia con los acontecimientos, y iii) el refuerzo a los Estados democráticos adecuadamente gobernados, como base de la sociedad internacional.<sup>19</sup>

En este orden de ideas es posible concluir, que la intención de la UE por convertirse en un actor influyente en la construcción de un entorno mundial, es resultado de un largo proceso, que partiendo de manera implícita, llegó a expresarse abiertamente en la *Declaración de Laeken* y en la *Estrategia Europea de Seguridad*. Dicha ambición se llevaría a cabo en el ámbito de la seguridad internacional, donde la UE abordaría las inestabilidades que la amenazan desde las regiones o Estados que las incuban y mediante la combinación de instrumentos económicos, políticos y militares. En la medida que la Unión tiene a su disposición, tales herramientas y la posibilidad de armonizarlas, puede diseñar respuestas integrales que enfrenten el carácter multidimensional de las actuales problemáticas. Asimismo, el éxito de la Unión en dichos escenarios inestables, favorece el perfil global de su identidad internacional.

Es en dicho contexto donde se inserta la respuesta de la UE ante la amenaza concreta de los enfrentamientos armados intraestatales. De manera que su política de prevención y gestión de conflictos, no sólo cuenta con una

---

[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&BID=107&DocID=62493&insite=1](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&BID=107&DocID=62493&insite=1) Acceso abril 2005

<sup>18</sup> Así lo señala el documento: "Contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces permitirán hacer frente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales". *Estrategia de Seguridad Europea, Doc. cit.*, p.9.

<sup>19</sup> *Estrategia de Seguridad Europea, Doc. cit.*, p. 10.

dimensión estabilizadora, sino que se perfila como una plataforma para la proyección exterior europea, que contribuya a alcanzar su ambición de actor global e influyente en la sociedad internacional.

## 5.2 *La acción de la Unión Europea frente a los conflictos armados: motivaciones y antecedentes*

La actuación europea frente a los conflictos armados tiene como impulso distintos motivos, que no se limitan exclusivamente a su impacto sobre la seguridad y estabilidad internacional; sino que también responden a las repercusiones que aquéllos producen en sus propias prioridades.

Así, siguiendo su pretensión de actor global, la UE encuentra en la resolución de diversos contextos conflictivos, un ámbito estratégico con el cual fortalecer su presencia y proyección en la escena mundial.<sup>20</sup> Dicho beneficio se percibe en dos aspectos: en primer lugar, al concretar en el ámbito externo, el objetivo pacificador sobre el cual se estableció la Unión; y segundo, porque dicha labor favorece, a su vez, la paz y la estabilidad internacionales, atesorando credibilidad para su política exterior. Por otra parte, y desde una perspectiva específica, la Comisión Europea y la Oficina del Alto Representante señalan el perjuicio de estas situaciones violentas sobre los intereses europeos: crean inestabilidad, reducen el comercio, incrementan el riesgo de las inversiones, imponen una pesada carga financiera para la reconstrucción y, por último, amenazan la seguridad de sus ciudadanos.<sup>21</sup> Asimismo, estas problemáticas

---

<sup>20</sup> Así lo señalan autores como GARCÍA PÉREZ, R. "La política de prevención de conflictos..." *Op. cit.*, p.134. BARBÉ, Esther Y JOHANSSON, Elisabeth "EU and Conflict Prevention", *Observatori de Política Exterior Europea*, 2001(*Working Paper No 8*), Barcelona, Universidad Autónoma de Baelcelona-IUEE, p.1. NIÑO PEREZ, Javier "La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001" *Cuadernos de la Universidad de Deusto*, 2006, No 34, pp.129-147. SMITH, K. *Op. cit.*, p.154.

<sup>21</sup> SECRETARIO GENERAL-ALTO REPRESENTANTE Y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos*. Informe presentado al Consejo de la UE de Niza. Bruselas 30 de noviembre de 2000. Ref. 14088/00, p. 4

impiden alcanzar otros objetivos de la Unión, en aquellos países escenario de confrontación, como el desarrollo económico social sostenible, la democracia, el respeto por los derechos humanos o la cooperación regional.<sup>22</sup> Por lo tanto, para la Comisión es claro que, dada la importancia de la UE en la escena internacional, sus intereses, ambiciones y considerables recursos -dedicados a la asistencia y a la cooperación- no hay duda de que este actor debe jugar un papel en estos esfuerzos de paz.<sup>23</sup>

Ahora bien, la solución de los conflictos violentos, como objetivo abordado por la Unión Europea, encuentra su antecedente más importante en su propio origen.<sup>24</sup> Como señala BARBÉ, el auge de los intercambios de bienes y servicios reemplazó el enfrentamiento militar, por acuerdos comerciales y de asociación. Siendo el desarrollo de vínculos económicos, el medio por el cual la Comunidad Europea alcanzó la estabilización en Europa occidental.<sup>25</sup> El éxito de esta experiencia refuerza los argumentos, a favor de la acción de la UE en la búsqueda de la paz; su legitimidad y autoridad, granadas de su próspero proyecto, convierten a la Unión -desde la perspectiva de la sociedad internacional- en un modelo a seguir no sólo como máximo ejemplo de integración, sino también como ejercicio de pacificación en el ámbito regional.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibidem*. Por otra parte, Rummel señala que las consecuencias de los conflictos minan la legitimidad de las políticas diseñadas para fortalecer los valores compartidos por la UE como el respeto por los derechos humanos. De ahí la obligación moral de su actuación, de hecho la ausencia de la UE para resolver los conflictos puede desacreditar su política exterior. RUMMEL, REINHARDT *Common Foreign and Security Policy*, pp. 10-15. Citado por SMITH, K., en cita 28.

<sup>23</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre la Prevención de Conflictos. Doc., cit.*, p. 5.

<sup>24</sup> El fin de la Segunda Guerra Mundial fue la experiencia que llevó a Europa occidental a buscar un acercamiento entre sus pueblos y naciones que evitara nuevas guerras internacionales en el interior del viejo continente. Bajo tales condiciones nació un proyecto de integración con un preponderante aspecto económico y una perspectiva política en el horizonte. En efecto, se inició un camino en el que se integraron, de forma gradual, diversos sectores económicos para conformar en un primer momento, una unión aduanera, posteriormente un mercado común y, finalmente, la actual integración monetaria.

<sup>25</sup> BARBÉ, Esther "Evolución, presente y perspectivas futuras de la UE y de la PESD" en PALOMARES LERMA, Gustavo *Política de Seguridad de la UE: realidades y retos para el siglo XXI*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 25 y 26.

<sup>26</sup> *Ibidem*. SMITH, K. *Op. cit.*, pp. 147 y 148.

Las consiguientes referencias de la actuación europea, frente a los conflictos armados fuera de sus fronteras, se concretaría al compás de los desarrollos de su política exterior y de los cambios sufridos por el orden mundial. En el marco de la Guerra Fría, las actuaciones iniciales de la Comunidad Europea se canalizaron a través de la naciente Cooperación Política Europea,<sup>27</sup> que de manera modesta, buscó disminuir las tensiones en el continente europeo y propuso iniciativas de solución a conflictos en Centroamérica, Afganistán y Oriente Medio.<sup>28</sup> Hacia comienzos de la década de los noventa, con el fin de la bipolaridad, se constituyó la Unión Europea dotándola de una acción exterior, más allá de las dimensiones externas de las Comunidades Europeas (CEE). Dichas condiciones abrieron la pista a actuación europea en la sociedad internacional de la postguerra fría. En el ámbito de la prevención de conflictos, el Consejo de Lisboa de 1992 afirmó la voluntad política de la Unión, de dotarse de una estrategia para evitar enfrentamientos internacionales.<sup>29</sup> Asimismo, aquellos conflictos violentos, resultantes de la caída de la Unión Soviética,

---

<sup>27</sup> La configuración de la Cooperación Política Europea incorporó la dimensión política a la integración económica europea, en la medida que se adentraba a un territorio nuevo y a la vez fundamental: una política exterior europea. Los Estados miembros asumen obligaciones para llegar a “políticas convenidas” en el seno de la cooperación política. Dichas obligaciones recaen fuera del ámbito de competencia de las instituciones comunitarias. MANGAS MARTÍN Araceli y LIÑAN NOGUERAS Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 3º Ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 658.

<sup>28</sup> SMITH, K. *Op. cit.*, p. 149. Mónica SALOMÓN califica el comportamiento de la CE ante dichas situaciones, como de reactivo y lo explica por la confluencia de diferentes factores: la lógica de la Guerra Fría, el mal uso de los instrumentos disponibles, la carencia de otros y, en definitiva, la falta de voluntad política de los Estados miembros. SALOMÓN, Mónica “La dimensión de prevención/gestión de la PESC: el desafío de la ampliación. En *Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales. Jornadas (XIX. 2001. Santander). La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza: actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales / coordinadora, Concepción Escobar Hernández*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, p. 346.

<sup>29</sup> Se propuso trabajar activamente más allá de sus fronteras para promover los principios democráticos, el respeto por los derechos humanos y el fortalecimiento de la cooperación a nivel regional e internacional. BARBÉ, E., y JOHANSSON, E. *Op. cit.*, p.2. GARCÍA PÉREZ señala que con la caída del muro de Berlín, la Unión Europea se convirtió en actor fundamental para el diseño de la nueva estructura de seguridad continental. La Unión aspiró a ser el foco de prosperidad y seguridad democrática capaz de proyectar estabilidad sobre su entorno inmediato, especialmente sobre los países del antiguo bloque soviético. GARCÍA PÉREZ, R. “La política de prevención de conflictos de la UE”. *Op. cit.*, p. 128.



fueron abordados por la UE de manera puntual en distintos escenarios: i) el tratamiento de las tensiones internas de los países de Europa centro y del este, con vistas a su futura adhesión; ii) la gestión del conflicto surgido en la Antigua República de Yugoslavia, iii) la intervención de algunos Estados miembros en los conflictos que estallaron en África y iv) la participación de la UE en la solución del conflicto de Oriente Medio.<sup>30</sup>

Pese a las ocasiones apuntadas, la actuación europea frente a los conflictos armados no se encontraba articulada en una estrategia, en la que se comprendieran lineamientos, instrumentos y objetivos. Dicho requerimiento comenzó a perfilarse desde el año 2000, con la emisión de distintos documentos por parte de las instituciones europeas, que determinaron los parámetros de acción de la UE.<sup>31</sup>

### *5.3 Gestación de la respuesta europea frente a los conflictos armados: su inserción como objetivo de política exterior y la definición de los parámetros de actuación*

El punto de partida de la estrategia fue el documento presentado por los titulares de relaciones exteriores de la Unión (el Secretario General-Alto Representante y el Comisario de asuntos exteriores) al Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000. En el mismo se vinculó la prevención de conflictos con la conservación de la paz y la seguridad internacional; erigiéndose como objetivo de acción exterior, en la medida que su concretización permitiría alcanzar los demás objetivos de estabilidad internacional. En ese entonces se

---

<sup>30</sup> SMITH, K. *Op. cit.*, pp. 150-151. Una visión general de cada uno de estos casos también puede encontrarse en *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)*, *Op. cit.*, p. 39-48.

<sup>31</sup> Esta situación lleva a GARCÍA a describir la política de prevención europea como en estado embrionario, más a remolque de los acontecimientos que con auténtica capacidad preventiva y muy dependiente de una agenda de seguridad internacional que sigue estando defendida por los grandes poderes militares. GARCÍA PÉREZ, R. "La política de prevención de conflictos de la Unión Europea" *Op. cit.*, p.134.

señaló: “La conservación de la paz, la promoción de la estabilidad y el refuerzo de la seguridad internacional en el mundo entero constituyen un objetivo fundamental para la Unión; y la prevención del conflicto violento, constituye uno de sus desafíos políticos exteriores más importantes.”<sup>32</sup>

Posterior al documento presentado por los titulares de exteriores, tanto la Comisión (mediante su Comunicación sobre los conflictos armados)<sup>33</sup> como el Consejo Europeo, (a través del Programa de Gotemburgo)<sup>34</sup> recogieron y profundizaron las bases de actuación europea y señalaron además los principios que debían aplicarse sobre el terreno.

El primer aspecto hace alusión a un *enfoque preventivo*, por cuanto la UE considera que sus políticas serán eficaces únicamente si se adoptan de manera anticipada; detectando los problemas antes de que se agudicen y convirtiendo en acción rápida la alarma precoz. Asimismo argumenta que, en términos financieros, es más económico actuar antes del estallido del conflicto, que tratar las consecuencias generadas por la confrontación. En consecuencia, la prevención de conflictos debe empezar a operar en situaciones de “paz inestable”, cuando se detecten dificultades estructurales y que aún no hayan desembocado en violencia declarada.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> AR- SG y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia..... Doc. cit.*, pp. 2 y 4. Posteriormente, en 2001 los Estados miembros así lo reafirmaron durante el Consejo de Gotemburgo: “La UE, a través de su *Programa sobre la Prevención de Conflictos*, subraya su compromiso político de perseguir la prevención de conflictos como uno de los principales objetivos de las relaciones exteriores de la UE; y resuelve continuar mejorando su capacidad de prevención de conflictos y contribuir a una cultura global de prevención”. CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *EU Program for the prevention of violent conflicts*, adoptado el 11-12 de junio de 2001 y refrendado por el Consejo Europeo de Gotemburgo el 15 de junio de 2001, p.1. Disponible en <http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF>. Acceso junio 2005. En adelante, *Programa de Gotemburgo*.

<sup>33</sup> Vid. Comisión Europea: *Comunicación sobre la Prevención de Conflictos. Doc., cit.*

<sup>34</sup> Vid. *Programa de Gotemburgo, Doc. cit.*

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre la Prevención de Conflictos. Doc., cit.*, p. 5. AR- SG y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia..... Doc. cit.*, pp.1,4,10,12. PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa), *Informe sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención*

Un segundo punto estratégico propuesto por la UE es la *gestión de las tensiones sociales* a través del diálogo. En ese sentido, la actuación europea se caracterizaría por una “aproximación cooperativa, que facilite la solución pacífica de disputas y el tratamiento de las causas subyacentes de los conflictos” [...]. Desde esta perspectiva, la UE busca generar responsabilidad en las partes involucradas, proveyendo asistencia en la construcción de capacidades locales y regionales de acuerdo con cada escenario.<sup>36</sup>

Asimismo, la UE otorga un *papel fundamental a la población civil* y demás agentes colaboradores. Frente a la primera cuestión, se prioriza una actuación no violenta, con medidas flexibles y prácticas.<sup>37</sup> Y frente a la segunda, se buscan establecer *asociaciones estratégicas*, tanto en el ámbito institucional como sobre el terreno. En ese sentido, la UE buscará la cooperación con otras organizaciones, cuyos mandatos o actividades contribuyan a las soluciones de paz.<sup>38</sup> Es el caso de organizaciones internacionales como Naciones Unidas, organizaciones regionales europeas -como la OSCE o el Consejo de Europa- y de otros continentes -como la OEA, OUA o ASEAN- y organizaciones no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja entre otras. Asimismo, para abordar los factores económicos de las confrontaciones armadas, la UE también tiene a su disposición el diálogo con el G-8 y las instituciones de Bretón Woods.<sup>39</sup>

---

*de Conflictos [COM (2001)211-C5-0458/2001-2001/2182 (COS)] Documento de Sesión, 9 de noviembre de 2001,p.12*

<sup>36</sup> *Programa de Gotemburgo, Doc. cit., p.1*

<sup>37</sup> PARALAMENTO EUROPEA *Doc. cit.*,p. 6, punto i.

<sup>38</sup> AR- SG y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia..... Doc. cit., p. 5.*

<sup>39</sup> AR- SG y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia..... Doc. cit., pp. 5 y 6.* Comisión Europea: *Comunicación sobre la Prevención de Conflictos. Doc., cit., pp. 26-28. Programa de Gotemburgo, Doc. cit., pp. 2 y 3.*

#### 5.4 *Las dimensiones de la estrategia de la UE: la prevención de conflictos y la gestión de crisis*

Como reconoció el Consejo Europeo de Gotemburgo, en la medida que la prevención y gestión de conflictos se constituye en uno de los principales objetivos de la Unión en la escena internacional, ésta debería integrarse en todos los aspectos de su política exterior, como la PESC, la política comercial, la cooperación para el desarrollo, entre otras.<sup>40</sup> Es decir, que como explica FRIES, “se trata de aplicar dicho supuesto a todas las políticas de la Unión, que conciernan o afecten a los terceros países [donde la solución de conflictos sea una cuestión esencial].”<sup>41</sup> El resultado de dicha incorporación es el amplio abanico de instrumentos civiles y militares, a disposición de la prevención y gestión de conflictos. En términos de la *Estrategia Europea de Seguridad*, esta disponibilidad permite responder de manera integral a los conflictos regionales y a su carácter multidimensional. En ese sentido, el documento reconoce que las medidas políticas y económicas serían aptas tanto para abordar las causas de los enfrentamientos; como para actuar en la fase posterior al cese de hostilidades. Asimismo, frente a estallidos de crisis, la UE puede desplegar medios militares y policiales para instaurar el orden en medio de la violencia y evitar su posterior reactivación.<sup>42</sup> Estas condiciones y los principios establecidos en la actuación europea dibujan una triple formulación: la prevención de conflictos, la reacción ante el surgimiento de crisis y la etapa de postconflicto.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> En ese sentido, el Programa de Gotemburgo señaló a todas las instituciones el mandato de contemplar la prevención de conflictos dentro de sus ámbitos de competencia. *Programa de Gotemburgo, Doc. cit.*, pp. 1 y 3. Asimismo, puede deducirse dicho enfoque de la Comunicación sobre prevención de conflictos, en el despliegue de todos los instrumentos de política exterior puestos a disposición de la prevención y gestión de conflictos.

<sup>41</sup> FRIES, Sybilla “Conflict Prevention and Human Rights” en *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects) Op. cit.*, p. 239.

<sup>42</sup> *Estrategia Europea de Seguridad, Doc. cit.*, p. 7.

<sup>43</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre la Prevención de Conflictos, Doc. cit.*, p. 5.

*La prevención de conflictos* es una estrategia, cuya dimensión de largo plazo, tiene como objetivo combatir, en el ámbito interno, los factores que forman el caldo de cultivo de los enfrentamientos violentos como la pobreza extrema, la desigual distribución de la riqueza, escasez y degradación de los recursos naturales, -o la competencia por los mismos-, falta de educación, tensiones étnicas y religiosas, vulneración de los derechos humanos, disputas fronterizas y regionales, desintegración del Estado o falta de medios pacíficos para abordar las disputas.<sup>44</sup> En dicho contexto, los instrumentos empleados por la UE son el dialogo político, la integración regional y cooperación al desarrollo (Recuadro 4). Asimismo, en el ámbito externo y de un modo indirecto, se busca luchar contra los asuntos transnacionales que, bien exacerban los conflictos -como el tráfico de drogas, armas, la explotación ilegal de materias primas- o bien, agudizan sus consecuencias -como el tráfico de personas, el flujo masivo de refugiados o el terrorismo-; ámbitos abordados por instrumentos insertados en el pilar de Interior y Justicia de la Unión.<sup>45</sup>

#### CUADRO 4. INSTRUMENTOS DE LA UE EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

**El dialogo político** es el instrumento más destacado de la UE para la prevención de conflictos a través del tiempo. Se ha establecido con un amplio número y grupo de países a nivel bilateral y multilateral. La Unión promueve en estos diálogos, materias relacionadas con los derechos humanos, democracia, así como problemáticas transnacionales. Estos encuentros son útiles en dos sentidos. Por una parte, sirven como medidas para la construcción de confianza, en tanto que es un instrumento guiado más a la información que a la intervención; y, por otra, pueden desempeñar el papel de alerta temprana de acuerdo con los problemas más sobresalientes, que en largo plazo podrían dar lugar a conflictos, así como contribuir a su temprana solución.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> *Programa de Gotenburgo. Doc., cit., p. 3. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre la Prevención de Conflictos. Doc., cit., p. 9*

<sup>45</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre la Prevención de Conflictos. Doc., cit., p.16*. La lucha de la UE contra el crimen organizado es examinado por Karen SMITH en SMITH, K. *Op. cit., pp.171-194*. El análisis específico del aporte de dichas políticas a la prevención de conflictos es realizado por BENOIT, Loïck "The prevention of conflicts and combating trafficking (humans, drugs, firearms, weapons...) and terrorism" en *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects) Op. cit., pp.253-269*.

<sup>46</sup> BARBÉ, E., y JOHANSSON, E. *Op. cit., p. 4*. Sobre este respecto, un nuevo énfasis se ha puesto en las actividades de representaciones especiales y cabezas de misiones diplomáticas de la UE. NIÑO PÉREZ, J. "EU instruments for conflict prevention" *Op. cit., p. 98*.

**La integración regional** o el establecimiento de lazos comerciales pueden convertirse en un instrumento de prevención no sólo de confrontaciones internacionales sino también de conflictos en el orden doméstico. Dichos resultados son más patentes a medida que los estadios de integración entre los socios son más avanzados. En efecto, la estabilidad regional se alcanza como consecuencia del incremento en la seguridad o el fortalecimiento de la cooperación interregional. En el caso de la estabilización en el interior de los Estados, el impacto del proceso de integración es indirecto. Proviene a partir de las reformas domésticas requeridas para la puesta en marcha de la asociación. Los beneficios económicos de la integración de los mercados, sumados al nuevo marco institucional, pueden favorecer el desarrollo económico y atacar causas estructurales de los conflictos como la pobreza, la desigual distribución de la riqueza o la debilidad institucional. Todos estos resultados dependen de la capacidad y voluntad de los socios regionales para entrar en el diálogo unos con otros. El protagonismo de la UE recae en el apoyo que pueda brindar a sus socios regionales para que puedan realizar una integración profunda.<sup>47</sup>

**La cooperación al desarrollo.** Desde una perspectiva general, todas las medidas de la política de cooperación para el desarrollo pueden contribuir a la prevención de conflictos, en tanto que abordan las causas subyacentes de pobreza y subdesarrollo que dan lugar a la confrontación armada. No obstante, se hizo necesario un nuevo enfoque de la política de cooperación de la CE que identificó la prevención de conflictos y el manejo de crisis como un aspecto horizontal que requiere atención sistemática. Para ello, se crearon instrumentos de asistencia al desarrollo temáticamente vinculados con la prevención de conflictos: ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, IEDDH y minas antipersona.<sup>48</sup>

Las actuaciones de corto plazo denominadas como *gestión de crisis* se caracterizan por su naturaleza reactiva, ante el estallido de crisis. Pretenden reducir las manifestaciones de violencia, así como contribuir al cese de las hostilidades, para evitar su agudización en el escenario de confrontación y/o su extensión en el ámbito regional.<sup>49</sup> A parte del despliegue de la ayuda humanitaria, la UE tradicionalmente ha empleado instrumentos como manifestaciones políticas o la imposición de sanciones;<sup>50</sup> respuesta que se ha

---

<sup>47</sup> ROSSI, Andrea "EU regional trade agreement's role in the prevention of conflict and increasing (intra-regional and global) security and stability: an economic perspective" en KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *Op. cit.*, pp. 173-181.

<sup>48</sup> MARTENCZUK, "Community Cooperation Policy and Conflict Prevention" *Op. Cit.* pp. 200-202. Posteriormente, mediante los documentos estratégicos por país, se integró la prevención de conflictos en los programas de cooperación desplegados por la CE, en distintos países y regiones escenario de conflictos armados o de potencial activación. Comunicación *Sobre la prevención de conflictos*, *Op. cit.*, pp.11 y 12.

<sup>49</sup> *Programa de Gotemburgo Doc., cit.*,p. 11. NIÑO PÉREZ, J. "EU instruments for conflict prevention" *Op. cit.*,p. 98.

<sup>50</sup> Existen distintos tipos de sanciones. Sanciones diplomáticas y políticas que es la reducción de la escala de la representación diplomática; el rompimiento de todas las relaciones diplomáticas; la suspensión de visitas oficiales; la suspensión de cooperación con terceros países; la reducción y suspensión de contactos o cooperación en el ámbito científico, cultural o deportivo. Sanciones

reforzado con otros mecanismos como el Dispositivo de Reacción Rápida, con el cual la Comisión Europea financia actuaciones urgentes y de una duración limitada, en cualquiera de los ámbitos habituales de la política de cooperación para el desarrollo.<sup>51</sup> Asimismo, este proceso vigorizador tuvo un avance importante, con la profundización de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD),<sup>52</sup> que permitió a la Unión dotarse de instrumentos de fuerza sobre el terreno, con diferentes propósitos. Dichas herramientas adoptan dos grandes vertientes de aplicación: la primera se refiere a la *gestión militar de crisis*, que tiene como fin estabilizar la zona, desplegando una fuerza operativa específica, constituida con las aportaciones de los Estados miembros.<sup>53</sup> Asimismo, como complemento de esta vertiente dura, se concibió la *gestión de*

---

económicas, comerciales y financieras consiste en un embargo general o de armas; la congelación de cuentas o de fuentes económicas; restricciones de pagos o movimientos de capital; restricciones sobre créditos de exportación o inversiones. Restricciones en los transportes y comunicaciones. Consistente en prohibiciones de vuelos; restricciones de visa. En orden a delimitar consecuencias no deseadas, especialmente sobre el conjunto de la población, la UE ha creado las denominadas *smart sanctions* término empleado para describir una sanción hacia personas específicas, grupos y entidades responsables por políticas o conductas objetables.

<sup>51</sup> Como señala GARCÍA PÉREZ se ha establecido una distinción entre el ámbito de acción del DRR y la ECHO: mientras la ayuda humanitaria está centrada en los individuos y tiene por objeto preservar la vida y aliviar el sufrimiento humano, el DRR aspira a preservar o restablecer las estructuras civiles necesarias para la estabilidad política, económica y social de las regiones afectadas. GARCÍA PÉREZ, Rafael "La política de prevención de conflictos de la UE". *Op. cit.*, nota. 18. Sobre el Mecanismo de Reacción Rápida ver también a MARTENCZUK *Op. cit.*, pp. 204 y 205.

<sup>52</sup> Dicho desarrollo se explica a partir de la profundización de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que tuvo lugar desde 1999 y a lo largo de sucesivos consejos europeos: Colonia (junio 1999), Helsinki (diciembre de 1999), Feira (junio de 2000), Niza (diciembre de 2000). En los mismos se establecieron nuevas herramientas que permitirían a la UE llevar a cabo operaciones de prevención y gestión de conflictos, en un ámbito más amplio que el hasta entonces contemplado en las *Misiones Petesberg*, a través de las cuales la Unión colaboraba y llevaba a la práctica sus decisiones y acciones en materia defensiva, rescate, misiones de mantenimiento de paz, misiones militares para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de paz. POZO SERRANO, Pilar "La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa" en RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coord) *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Valencia, 2005.

<sup>53</sup> Además de las aportaciones de los Estados miembros –con excepción de Dinamarca-, la dotación de este pie de fuerza cuenta también con la participación de los miembros europeos de la OTAN, no pertenecientes a la Unión, así como de los países candidatos a una futura adhesión. GARCÍA, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. *Op. cit.*, p.75.

*crisis civil*, mediante el cual los Estados miembros y la Unión, armonizan sus recursos para consolidar la paz, durante el periodo inmediatamente posterior al fin de hostilidades.<sup>54</sup> Estas actividades, que involucran un número importante de agentes de la sociedad civil, buscan contribuir tanto al cese de fuego; como a la transición hacia la rehabilitación y la reconciliación.<sup>55</sup> Las actuaciones que suelen llevarse a cabo en este último campo, son plurales y consisten en misiones de mediación -para la reconciliación de las partes-, misiones de observación de procesos electorales, formación de jueces y miembros de las fuerzas de seguridad, escolarización de menores y reintegro a la vida civil de los excombatientes. La Unión también adopta medidas para la incautación y destrucción del armamento empleado en la guerra.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> GARCÍA PÉREZ, R. "La política de prevención de conflictos de la UE". *Op. cit.*, p. 131.

<sup>55</sup> Las autoras BARBÉ y SABIOTE señalan que en un primer momento la UE concentró sus esfuerzos en el desarrollo del componente militar y en la posibilidad de llevar a cabo las misiones *Petesberg* "fuertes" (mantenimiento de la paz tradicional, imposición de la paz), tal y como lo demuestran los compromisos adquiridos en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999. Sin embargo, los países nórdicos como Finlandia y Suecia, destacaron la necesidad de desarrollar a su vez el componente civil de la gestión de crisis, componente esencial tanto en la prevención de crisis como en la reconstrucción postbélica. BARBÉ, Esther, y SABIOTE, María A., "Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa" *Observatori de Política Exterior Europea*, Dossier Especial, nº 4, mayo 2006, p. 18. Para PÉREZ CADENTÉY, la conciencia de que las fuerzas armadas, por sí solas, no son suficientes para garantizar el restablecimiento de la paz en una zona de guerra y asegurar la reconstrucción de los países afectados, hacen necesario la incorporación de ciertos aspectos civiles a la gestión de crisis. En ese sentido cita las declaraciones del AR/SG Javier Solana, quien señala que la tarea más urgente es el restablecimiento del orden público y para ello es imprescindible contar con fuerzas de policía que puedan en primera fase, sustituir a la policía local para, en una fase posterior, ser capaces de apoyar la reconstitución de una nueva policía local que funcione según las normas de un Estado de Derecho. SOLANA, JAVIER "Desafíos de la defensa europea", *Política Exterior* 79, 2001, p. 77 Citado por PÉREZ CALDENTÉY, Ignacio "La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la UE en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis", *Observatori de Política Exterior Europea (Working Paper nº 12)*, Barcelona, Universidad Autónoma de Bcelona-IUEE., p. 8.

<sup>56</sup> GARCÍA PÉREZ, R. "La Política de Prevención de Conflictos" *Op. cit.* p. 132. Así también MARTENCZUK señala instrumentos de cooperación al desarrollo al servicio de esta etapa de postconflicto. MARTENCZUK, Bernd "Community Cooperation Policy and Conflict Prevention" en KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *Op. Cit.*, p. 191.



Finalmente, debemos señalar, que las distintas iniciativas en las que se ha desplegado la PESD han contado con el apoyo de Estados no miembros<sup>57</sup>, organizaciones internacionales de seguridad como la ONU, la OTAN, así como organizaciones regionales.<sup>58</sup> Asimismo, cabe destacar que todas estas operaciones han respondido a una invitación hecha por el gobierno del país escenario de crisis o de la etapa post-bélica, así como han contado con el consentimiento de las partes enfrentadas y con el beneplácito del Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>59</sup>

**CUADRO 5. ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA GESTIÓN CIVIL DE LAS CRISIS UE**

<b>Policía</b>	<p>Con el objetivo de restablecer la ley y el orden en situaciones no estabilizadas, Unidades de Policía Integrada se despliegan en regiones donde las operaciones puramente civiles enfrentan riesgos ante los problemas de seguridad pública y debilidad institucional. En concreto, existen dos tipos de operaciones policiales. Las de <i>reforzamiento</i>, mediante las cuales se asesora y capacita al cuerpo policial local, con el propósito de que sus actuaciones se ajusten a las normas internacionales respecto a la protección de los derechos humanos. El segundo tipo son las operaciones de <i>sustitución</i>, concebidas para un escenario postbélico. De forma progresiva, la fuerza policial comienza a desempeñar tareas de protección de bienes y derechos, al mismo tiempo que realizan un trabajo de reactivación judicial y penal. En este escenario de transición en el que el conflicto puede reactivarse en cualquier momento, la UE puede poner esas fuerzas policiales bajo mando militar.<sup>60</sup></p>
----------------	---

<sup>57</sup> Es el caso de la participación permitida a los Estados europeos miembros de la OTAN y que no forman parte de la UE y a otros países candidatos a la adhesión a contribuir en las tareas de gestión militar o civil de crisis.

<sup>58</sup> Las autoras BARBÉ y SABIOTE abordan los casos en que la UE ha actuado por mandato de la ONU. BARBÉ y SABIOTE *Op. cit.*, pp. 45-52. Asimismo, GARCÍA PÉREZ examina los acuerdos establecidos por la UE con la OTAN cuyo objetivo es contar con los medios de la Alianza Atlántica para realizar una misión en la que ésta última no participe. Dichos acuerdos derivan del principio de no duplicación por el que fue concebida la PESD. GARCÍA PÉREZ, Rafael *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. (1961-2002)* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003, pp.137-138. Finalmente, señalamos dos ejemplos de la participación de organizaciones regionales en misiones militares europeas: La Unión Africana en la Operación de Darfur y de la ASEAN en la Operación MOA.

<sup>59</sup> Ver por ejemplo los términos de las Misiones Concordia, Artemis o Althea.

<sup>60</sup> CARRIÓN RAMÍREZ, Berta “ De Dunkerque a Bosnia: cincuenta años de defensa europea”. En Ministerio de Defensa. Cuadernos de Estrategia Europea *La seguridad y la defensa de la UE: retos y oportunidades*. Ministerio de Defensa, noviembre 2004, p.49.

<b>Fortalecimiento del Estado de Derecho</b>	La UE entiende que ningún esfuerzo, dedicado a fortalecer y restaurar la credibilidad de las fuerzas policiales de un país, es efectivo si no se acompaña de acciones destinadas a reforzar los sistemas judiciales y penitenciarios. Las medidas de sustitución del Estado de Derecho son inicialmente necesarias para remplazar las estructuras fallidas o no existentes del Estado, centrándose principalmente en la ley y el sistema penal. <sup>61</sup>
<b>Administración Civil</b>	El énfasis de este tipo de misiones es la creación o fortalecimiento -en caso de que exista- de un marco administrativo funcional, mientras se promueve su transición a las autoridades locales lo antes posible. <sup>62</sup>
<b>Protección Civil</b>	El área de protección civil responde a la necesidad de contar con un mecanismo en caso de presentarse situaciones de crisis y/o desastres naturales.

Fuente: Construcción propia.

### 5.5 Las dificultades en la ejecución de la estrategia frente a los conflictos

El esfuerzo europeo por ofrecer una respuesta óptima a los conflictos armados tiene importantes dificultades que deben ser superadas, tanto en los principios en que se basa, como en las dimensiones que se desarrollan en la práctica.

En efecto, pese a los mencionados parámetros, en la práctica, la Unión sigue invirtiendo más tiempo y dinero en sus capacidades de gestión y de anti-terrorismo, que en desarrollar sus instrumentos de prevención.<sup>63</sup> En un sentido similar, y citando un informe externo, BARBÉ y JOHANSSON indican que los

<sup>61</sup> BARÉ y SABIOTE *Op. cit.*, p. 20. NOWAK, Agnieszka "Civilian crisis management within ESDP" en GOURLAY, Catriona; HELLEY, Damien; IOANNIDES, Isabel; KHOL, Radek; NOWAK, Agnieszka y SERRANO, Pedro "Civilian crisis management: the EU way" Institute for Security Studies *Chaillot Paper* N° 90. June 2006, p. 21.

<sup>62</sup> EU Doc., 10882/1/02, 16 september 2002, Civil Protection in the Framework of crisis management-draft concept. Citado por NOWAK *Op. cit.*, p. 22.

<sup>63</sup> Así lo expresa la CONFLICT PREVENTION PARTNERSHIP, en la medida que se dirigen esfuerzos hacia el Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD y el proceso de Objetivo Civil Global 2008. CONFLICT PREVENTION PARTNERSHIP, *Cinco años después de Gotemburgo: la Unión Europea y su potencial en la prevención de conflictos*, *Op. cit.*, p.18. Disponible en [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Cinco%20a%C3%B1os%20despu%C3%A9s%20de%20Gotemburgo-la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20y%20su%20potencial%20en%20la%20prevenci%C3%B3n%20de%20conflictos\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Cinco%20a%C3%B1os%20despu%C3%A9s%20de%20Gotemburgo-la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20y%20su%20potencial%20en%20la%20prevenci%C3%B3n%20de%20conflictos_ESP.pdf) Acceso diciembre 2005

diseñadores de política no ven el valor añadido de tomar acciones preventivas, que eviten un conflicto potencial, sobre el que no existe certeza de estallido y que por lo tanto, la implicación de la Unión Europea no resulta clara.<sup>64</sup> También se sostiene que con bastante frecuencia, las respuestas a la incubación de un conflicto o a una crisis abierta son dilatadas, provocando que las iniciativas de la UE sean víctima de una aproximación del “espere a ver”.<sup>65</sup>

De igual manera, los problemas se extienden al enramado institucional, en el que se inserta el amplio abanico de instrumentos de la acción exterior europea, ahora al servicio de la prevención y gestión de conflictos. Esto significa la necesidad de integrar distintos procesos para la toma de decisiones y conjugar las actuaciones de todos los actores involucrados en los distintos pilares comunitario e intergubernamental -Consejo, Estados Miembros y Comisión-. Por lo tanto, el principal desafío que afronta la Unión, es el de lograr la coherencia en la combinación y secuencia de instrumentos, así como en las capacidades desplegadas en un escenario concreto. Ello también implica una coordinación en la cooperación de la Unión con sus socios internacionales, en el establecimiento de la paz.<sup>66</sup> Aunque se han realizado propuestas hacia una mayor coherencia de actuación,<sup>67</sup> distintos autores coinciden en señalar, que ésta no existe ni en el ámbito burocrático ni el administrativo, donde impera el solapamiento de competencias entre pilares de la Unión.<sup>68</sup> Para la CONFLICT

---

<sup>64</sup> CPN, *Conflict Prevention, Crisis Management and the European Union: A CPN Commentary*, (23 February, 2001). Citado por BARBÉ y JOHANSSON, *Op. cit.*, p.7.

<sup>65</sup> *Ibidem*. NIÑO explica que esta problemática, “propia de cualquier actor internacional, cuyos dirigentes -casi por definición- están más interesados en el corto plazo; y sus funcionarios más interesados en definir políticas reactivas -más simples de identificar y aplicar- se agudizan en el caso de la UE por su complejo enramado institucional. NIÑO PÉREZ, J., “La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001”. *Op. cit.*, p.143.

<sup>66</sup> *Vid.*, SG-AR y Comisión Europea, *Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos. Programa de la UE para la prevención de conflictos violentos*.

<sup>67</sup> SG-AR y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia.... Doc. Cit.*, pp. 3,5,8. *Programa de Gotemburgo Doc., cit.*, p.3.

<sup>68</sup> BARBÉ, E., y JOHANSSON, E., *Op. cit.*, p.9. Al respecto NIÑO señala por ejemplo, la falta de coordinación entre los enviados especiales de la Unión Europea y los de los Estados miembros

PREVENTION PARTNERSHIP, la mayoría de las actividades de la Comisión y el Consejo son usadas de forma limitada y sin estar incorporados en un enfoque coherente, que tenga en cuenta la existencia del conflicto.<sup>69</sup>

Esta situación también se evidencia en la tendencia de la UE, de no supervisar el impacto que producen las actividades relativas al comercio, el desarrollo y el medio ambiente, en contextos propensos a la violencia o afectados por una confrontación armada.<sup>70</sup> Al respecto, el Parlamento Europeo señala que para alcanzar una coherencia real, es necesario avanzar más y convertir el concepto de prevención de conflictos en un elemento horizontal, de todas las políticas comunes de la UE (medioambiente, comercio, agricultura, energía, etc.). De esta manera, las decisiones adoptadas en el marco de dichas materias, y que tengan impacto en terceros países, serían evaluadas desde la perspectiva de la prevención de conflictos.<sup>71</sup>

---

en la región de los Grandes Lagos. Asimismo, apunta la coexistencia de los programas de desarrollo y ayuda humanitaria de cada uno de los Estados miembros y los comunitarios. NIÑO PÉREZ, J., "La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001". *Op. cit.*, p.145.

<sup>69</sup> CONFLICT PREVENTION PARTNERSHIP *Op. cit.*, p. 19.

<sup>70</sup> *Íbidem.*

<sup>71</sup> Así lo señala el Parlamento Europeo: "algunas decisiones importantes adoptadas en el marco de las políticas comunes, pueden convertirse en causas, directas o indirectas, de algunos de los conflictos locales, al distorsionar o incluso destruir, la estructura económica y social de los países más pobres. Para el Parlamento Europeo, la integración de la prevención de conflictos en todas las políticas implica, por ejemplo, el examen pormenorizado, desde la perspectiva de la prevención de conflictos, de las consecuencias de las ayudas agrícolas de la UE para los países afectados o el posible uso de organismos genéticamente modificados (política agrícola); de la negativa de abrir los mercados de la UE a muchos de los productos más fundamentales (como el arroz, el azúcar y las bananas) de muchos países en que existe riesgo de potencial conflicto (política comercial); de la disposición de establecer contactos comerciales con países que de hecho no respetan ni las normas de la UE relativas al medio ambiente sostenible (política mediambiental) ni los valores democráticos de la UE (derechos humanos); etc. PARLAMENTO EUROPEO *Doc. cit.*, pp.12 y 8 punto.

## 5.6 *La Política de Prevención y Gestión de Conflictos: acción estabilizadora y proyección exterior de la UE*

Ahora bien, la intención de la Unión Europea de contribuir a la estabilidad internacional, abordando los conflictos armados en el mundo, tiene una importante lectura en su pretensión de actor global e influyente. Como lo explica CHRISTOPHER HILL, dicha respuesta es una iniciativa estratégica; pues proporciona la base común, donde se vinculan todos los medios que constituyen la proyección exterior de la Unión, permitiendo integrar intereses, valores e instrumentos de forma legítima.<sup>72</sup> De ahí que la contestación exitosa, que la UE pueda brindar a los escenarios de crisis, se convierta no sólo en una contribución a la paz y estabilidad mundial; sino también en el espacio desde el cual, la UE alcanza credibilidad e influencia para su política exterior.

Dicho señalamiento sitúa el examen de la política europea de prevención y gestión de conflictos en una doble dimensión: como estrategia de estabilización y como ámbito empleado por la UE, para fortalecerse como actor internacional. Teniendo en cuenta dichas perspectivas, es interesante abordar las fortalezas y dificultades que subyacen en este doble propósito.

En efecto, como se constató anteriormente, el amplio rango de instrumentos con los que la UE se ha dotado demuestra no sólo su compromiso asumido en esta materia, sino también el potencial de intervención que puede alcanzar, en comparación con otros actores internacionales.<sup>73</sup> Aunque esta circunstancia

---

<sup>72</sup> HILL, Christopher "The EU's Capacity for Conflict Prevention" en *European Foreign Affairs Review* Vol. 6, N° 3, 2001, pp. 315-333. Citado por GARCÍA PÉREZ, R. *Op. cit.*, p. 129.

<sup>73</sup> SG-AR y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia..... Doc. Cit.*, p.5. Distintos autores coinciden en que ningún otra entidad internacional tiene a su disposición un abanico tan amplio de instrumentos para abordar la problemática de los conflictos; más que una organización internacional y que un Estado miembro considerado individualmente. SMITH, K., *Op. cit.*, p 169. GARCÍA PÉREZ, R., *Op. cit.*, pp. 130 y 135. GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos Cuadernos Deusto Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, p. 58

favorece la presencia y actuación resolutoria de la UE en distintos escenarios, algunos autores coinciden en afirmar que dicha condición no es suficiente, para impulsar su pretendida identidad como potencia global.

NIÑO apunta por ejemplo, que el potencial exterior de la UE no es sólo relativo al número de instrumentos de los que dispone, sino también debe considerarse su facultad para explotarlos; y dicha imposibilidad es lo que se ha denominado como *capacity-expectations gap*. Asimismo, FRERES señala que la capacidad de la Unión radica además, en la voluntad política de traducir ese abanico de posibilidades, en una estrategia coherente de acción exterior.<sup>74</sup>

Este último autor analiza las limitaciones que en tales sentidos se presentan, detectando los obstáculos (estructurales o sistémicos) que pueden restringir el margen de maniobra de la UE en la escena internacional. El estudio de dicho autor resulta de gran utilidad, porque como veremos, encuentra cierta aplicación en la *Política de Prevención y Gestión de Conflictos* y en su utilización como plataforma de proyección exterior.<sup>75</sup>

#### 5.6.1 Capacidad de los instrumentos europeos

Distintos investigadores reconocen la capacidad de los instrumentos europeos para actuar sobre los conflictos armados. Siguiendo el razonamiento de NIÑO, debe tenerse en cuenta que el trasfondo político y económico -de las causas subyacentes de la confrontación-, la "transnacionalidad" comercial -de algunos de los factores que exacerbaban los combates- y el carácter humanitario -de todas las crisis- son factores que favorecen una intervención exitosa de la

---

<sup>74</sup> HILL, CHRISTOPHER, "The EU's capacity for conflict prevention" *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, nº 3. Autumn 2001. Citado por SMITH, K., *Ob. cit.*, p. 169. NIÑO PÉREZ, J., "La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001". *Op. cit.*, p.139. FRERES, Christian "La UE y la CAN: opciones para la política ante la crisis subregional" En ROY, Joaquín (coord.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América México*, Plaza y Valdés 2003., pp. 403 y ss.

<sup>75</sup> FRERES, Christian "La UE y la CAN: opciones para..." *Op. cit.*, p. 404.

Unión. En primer lugar, porque dispone de instrumentos acordes, con la naturaleza económica y/o política de estos problemas -como su política comercial, de cooperación y asistencia humanitaria-; ámbitos en los que además el liderazgo europeo ejerce una importante influencia. Asimismo, al disponer simultáneamente de tales herramientas, la UE tiene la posibilidad como ningún otro actor internacional, de diseñar estrategias integrales a la complejidad de las situaciones.<sup>76</sup> El éxito del proyecto de integración europeo, y su ampliación hacia los países de Europa Central y del Este, son muestras de la incursión de la UE en el campo de la paz y la seguridad, mediante instrumentos como el diálogo político y la integración económica.<sup>77</sup> Otros autores reconocen los esfuerzos llevados a cabo por la UE para apoyar al continente africano en sus iniciativas de paz, mediante los acuerdos comerciales y de cooperación concluidos con los países ACP.<sup>78</sup>

Asimismo, cabe anotar que a diferencia de esta experiencia positiva, la UE experimentó un fracaso en su gestión de las guerras balcánicas ante la falta de capacidad militar.<sup>79</sup> Dicha situación fue el motor que activó el actual diseño de

---

<sup>76</sup> Este enfoque es reconocido por varios autores, al señalar que la aplicación de programas de asistencia técnica o de ayuda humanitaria de manera desarticulada es poco efectiva para proveer resultados esperados, por el contrario puede llevar a la perpetuación o agravamiento de los problemas. BARTH, EIDE y SMITH, Karen *Mapping out the knowledge accumulated with CPN's Products. A lessons learned survey. SWP-CPN Selected contributions*, 9, 1999. Citados por BARBÉ E., y JOHANSSON, E., *Op. cit.*, p. 6. Medidas como la integración comercial o rápidos procesos de democratización, que implican emprender importantes reformas económicas y políticas, pueden resultar contraproducentes si se llevan a cabo en un escenario con desigualdades, sociales, étnicas, religiosas o regionales.

<sup>77</sup> NIÑO PÉREZ, J., "La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001". *Op. cit.*, p.142.

<sup>78</sup> ROSSI, A., y MARTENCZUK, B., destacan el apoyo de la UE al proceso de integración de los países ACP y la inserción de la prevención de conflictos a sus instrumentos de política comercial y de cooperación al desarrollo. ROSSI *Op. cit.*, p. 180 y 183. MARTENCZUK *Op. cit.*, pp. 195 y 196.

<sup>79</sup> Autores como MÓNICA SALOMÓN señalan que el Pacto de Estabilidad para Europa Central y Oriental fue la primera gran incursión de la Política Exterior y de Seguridad Común en la diplomacia preventiva, considerándose uno de los pocos éxitos de dicha política -aún para los que hacían balance negativo en sus primeros años-. En cambio, la intervención en las guerras balcánicas, en términos de HILL, no hizo más que aumentar el llamado *capability expectations gap* (la brecha de lo que se espera que haga la UE como actor internacional y lo que realmente hace).

su Política de Defensa, empleada hasta ahora para el desarrollo de varias misiones. En cuanto a la capacidad de estos instrumentos de fuerza, existe un consenso entre los autores, sobre el papel positivo que puede desempeñar la UE en el carácter civil de la gestión de crisis, mientras que detectan ciertas carencias en las acciones con énfasis militar.

En efecto, desde su nacimiento hasta el año 2006, la UE ha desplegado en su mayoría misiones de policía; seguidas de las de Estado de Derecho y una de Observación (Cuadro 6). Estas acciones han comprendido un amplio alcance geográfico: desde la zona de los Balcanes, pasando por el Cáucaso y Medio Oriente, hasta África y Asia. En contraste, las operaciones militares han sido más puntuales y sólo se han desarrollado en Europa y África, cuyas situaciones postbélicas tienen alto riesgo de reactivación (Cuadro 7):

**CUADRO 6. MISIONES CIVILES REALIZADAS POR LA UE (2003-2006)**

<b>MISIONES DE POLICÍA</b>		
<b>MISIÓN</b>	<b>LUGAR</b>	<b>VIGENCIA</b>
EU-PM	Bosnia- Herzegovina	Desde el 1 de enero de 2003
EUPOL PROXIMA I y II	A.R Yugoslavia de Macedonia	15.12.03 al 14.12.05
UEPAT	A.R Yugoslavia de Macedonia	15.12.05 al 14.06.06
KINSASHA	R.D Congo	04.05 a 06.07*
EU BAM RAFH	Territorios palestinos	Desde 14 noviembre 2005
EUPOL COPPS	Territorios palestinos	Desde 16 noviembre 2005
<b>MISIONES DE ESTADO DE DERECHO</b>		
<b>MISIÓN</b>	<b>LUGAR</b>	<b>VIGENCIA</b>
EU JUST THEMIS	Georgia	16.07.04 a 14.07.05
EU JUST LEX	Iraq	01.07.05 a 01.07.06
EU JUST SEC	RD Congo	08.06.05 a 08.06.06

HILL, CHRISTOPHER "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role" *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, pp.305-328. Citado por SALOMON, Mónica, *Op. cit.*, p. 346.

\* Esta misión fue relevada el 1 de Julio de 2007 por la misión EUPOL RD CONGO, desplegada para asistir a la autoridades en la reforma policial.



MISIONES DE OBSERVACIÓN		
MISIÓN	LUGAR	VIGENCIA
EU MOA	Indonesia (Aceh)	15.09.05 a 15.06.06

Fuente: Construcción propia a partir de LINDSTROM, Gustav "Operaciones PESD EN LA PRÁCTICA" En *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999- 2004)* Ed. Gnesotto Nicole, Instituto de Estudios de Seguridad, Paris, 2004. Y de los documentos emitidos por el Consejo de la UE y el Comité Político y de Seguridad.

LOBO GARCÍA hace un balance del conjunto de misiones de fuerza y constata que, a pesar de las limitaciones subsistentes para alcanzar las metas de equipamiento logístico y militar, la Unión exhibe su fortaleza en las operaciones de gestión de crisis de baja intensidad. Es decir, aquellas donde el componente civil tiene un tratamiento más relevante, que en las operaciones llevadas a cabo con apoyo militar de la OTAN.<sup>80</sup> Asimismo, otros autores señalan el impacto que dichas actuaciones han tenido sobre la proyección internacional de la UE. Para NIÑO, estas misiones PESD y las actividades de los enviados especiales de la UE, han permitido contribuir no sólo a la paz y seguridad en diversas regiones y países del mundo, sino también a aumentar la viabilidad de la acción exterior de la Unión Europea. BAYLES por su parte apunta, que la aplicación geográfica de la PESD ha puesto en evidencia el carácter y la voluntad global de estas misiones. Lo que demuestra, tal y como se observa en la *Estrategia Europea de Seguridad*, que la Unión es un actor de envergadura mundial dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> GARCÍA LOBO *Op. cit.*, p. 103.

<sup>81</sup> NIÑO PÉREZ, J., "La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001". *Op. cit.*, p.140. BAYLES, ALISON K., " The Institutional Reform of PESD and Post-Prague NATO", *The International Spectator*, vol. XXXVIII, No 23, 2003, pp. 31-46. Citada por BARBÉ y SABIOTE *Op. cit.*, p. 16.

**CUADRO 7. MISIONES MILITARES REALIZADAS POR LA UE (2003-2006)**

MISIÓN	LUGAR	CARÁCTER OPERACIÓN	VIGENCIA
CONCORDIA	Ant. Rep. de Macedonia	Militar coop. OTAN	31.03.03-15.12-03
ALTHEA	Bosnia Herzegovina	Militar coop. OTAN	Desde 2.12.04
ARTEMIS	R.D Congo	Militar autónoma	12.06.03-1.09.03
EUFOR-RDC	R.D Congo	Militar autónoma	julio-diciembre de 2006
EU SUPPORT AMIS II	Darfur (Sudán)	Cívico-militar	18.07.05 a 31.12.07

Fuente: Construcción propia a partir de LINDSTROM, Gustav "Operaciones PESD EN LA PRÁCTICA" En *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999- 2004)* Ed. Gnesotto Nicole, Instituto de Estudios de Seguridad, Paris, 2004. Y de los documentos emitidos por el Consejo de la UE y el Comité Político y de Seguridad.

Sin embargo, en aquellas misiones donde la dimensión militar resulta determinante, aún se requiere mayor desarrollo de la política de defensa y una concretización de las metas de capacidades por parte de los Estados miembros, que favorezcan el despliegue militar de manera autónoma. Pero precisamente en dichas áreas la UE enfrenta importantes dificultades. Para SMITH, la ambición europea de configurarse como un actor internacional con medios militares no resulta una opción práctica, debido a las debilidades inherentes del sistema de política exterior, que se hacen más evidentes en cuanto a su dualidad en el sistema institucional y la falta de voluntad política de los Estados miembros para realizar operaciones militares.<sup>82</sup> Al respecto, LOBO GARCÍA pone de relieve las dificultades que han acompañado los primeros despliegues de fuerza, tanto en la coordinación institucional,<sup>83</sup> como en las capacidades

<sup>82</sup> En ese sentido GIOVANNA BONO apunta que pese a los desarrollos de la PESD, las diferencias entre los Estados miembros sobre las misiones de carácter militar subsisten. Así, mientras que ha existido un amplio consenso respecto al cumplimiento de las misiones de baja intensidad (misiones de rescate humanitario, misiones de mantenimiento de paz tradicional); no lo ha existido en el caso de misiones de imposición de paz. BONO, Giovanna, "The role of the EU in external crisis management", *International Peacekeeping*, Vol. 11, nº3, otoño 2004, pp. 395-403, citado por BARBÉ, E., y SABIOTE, M., *Op. cit.*, p. 17.

<sup>83</sup> GARCÍA LOBO señala que inicialmente el Comité Político de Seguridad (CPS) tuvo problemas de delimitación de competencias con un Comité Político (COPO), que existía anteriormente al CPS y que se acabó suprimiendo. Pero también surgen cuestiones de coordinación con el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que es el encargado de preparar los temas para el Consejo. Aunque se ha aceptado que en caso de crisis, por razones de urgencia, el CPS se dirija directamente al Consejo. GARCÍA LOBO, Ángel "La gestión de crisis en las organizaciones internacionales regionales: UE" en VEGA FERNÁNDEZ, Enrique

logístico-militares.<sup>84</sup> Estas últimas, aunque han sido resueltas con la OTAN mediante el acuerdo Berlín Plus, “en cierto modo [también] limitan la posibilidad de una total autonomía europea en cuestiones de defensa, tanto en el ámbito militar como político.”<sup>85</sup> Así lo sostiene GARCÍA cuando apunta que, al depender de la OTAN, la UE reconoce a esta organización, el derecho de elegir en una primera opción si interviene o no ante una crisis. La UE podría actuar sólo en caso de abstención estadounidense y aún así su intervención no sería de absoluto albedrío europeo.<sup>86</sup> En ese sentido, FRERES señala que precisamente, esta coyuntura revela que la presencia y capacidad de otra potencia como Estados Unidos, marca de por sí “zonas de influencia” propias, que impiden a la Unión obrar en ellas con plena libertad. Esta restricción sistémica lleva a que la UE defina se desenvuelva en ciertas regiones, a través de iniciativas no militares.<sup>87</sup>

#### 5.6.2 *Voluntad política de actuación*

Otro de los elementos que impulsan la identidad global de la UE, está relacionado con el liderazgo político, que guíe la acción exterior de manera coherente. FRERES explica que éste se encuentra determinado por dos aspectos centrales. En primer lugar, las estructuras creadas en el proceso de toma de decisión y en segundo, la complejidad de la agenda política.<sup>88</sup>

---

(Compilador), *Gestión Internacional de Crisis*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2006, p.97.

<sup>84</sup> Las deficiencias principalmente detectadas son capacidad para el transporte estratégico, disponibilidad de fuerzas para el rápido despliegue, modernidad tecnológica y responsabilidad de mando a distancia (la UE carece de cuarteles generales desplegados en el campo de operaciones). GARCÍA LOBO *Op. cit.*, p. 98.

<sup>85</sup> *Ibidem.*

<sup>86</sup> GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea Op.cit.*, p.66.

<sup>87</sup> FRERES, Christian “La UE y la CAN: opciones para...” *Op. cit.*,p. 404.

<sup>88</sup> *Ibidem.*, p. 405.

a. Estructuras de decisión

Como en otras dimensiones de política exterior europea, la Prevención y Gestión de Conflictos se enfrenta con la dificultad de alcanzar un consenso de actuación entre los Estados miembros; pues son éstos quienes realmente alientan o desaniman la voluntad política para que la Unión actúe. Sin embargo, como argumenta PALOMARES, pese a los avances normativos alcanzados, “los europeos siguen siendo incapaces de establecer un mecanismo estable, claro y responsable que propicie una posición común y coherente en la escena internacional; [y que a su vez permita] una intervención más activa, rápida y eficaz en la solución de conflictos”. La acción de la Unión aun se percibe como dividida y des-coordinada, frente a tragedias como en la antigua Yugoslavia o la difícil situación de Irak o Afganistán.<sup>89</sup> Asimismo, la capacidad de la UE para “hablar con una sola voz” en el mundo se ve limitada por los intereses de sus miembros: los Estados más grandes no sólo no están dispuestos a renunciar a la influencia de su política exterior -sobre todo en zonas periféricas-; sino que además, aspiran a fortalecer sus posturas con el respaldo de sus socios europeos.<sup>90</sup> Esta circunstancia ha impedido a la UE actuar en conflictos como el checheno, ante la preeminencia de intereses económicos de varios Estados miembros, que prefieren mantener buenas relaciones con Rusia.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Para este autor, las cuestiones fundamentales referidas a la acción y coherencia de la Unión en el exterior, que aun están pendientes de mejorar son: el proceso de adopción de posiciones y acciones comunes, la fidelidad respecto a la decisión, la ejecución de las decisiones de seguridad o defensa. PALOMARES LERMA, Gustavo *Proyecto de Investigación paz, seguridad y desarrollo. Análisis de la Cooperación Política de la Unión Europea con América Latina y de los Laboratorios de Paz como programa modelo*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas- Comisión Europea, Madrid, 2007, pp. 65 y 66.

<sup>90</sup> *Ibidem*. SMITH, K., *Op. cit.*, p. 7

<sup>91</sup> SMITH, K., *Op. cit.*, p. 169. En ese mismo sentido se expresa LUND, Michael, “Preventing Violent Conflicts: Progress and Shortfall, in CROSS, PETER (ED.), *Contributing to Preventive Actino. CPN Yearbook 1997/98*, , (Baden-Baden:Nomos, 1998). Citado por BARBÉ, E., y JOHANSSON, E., *Op. cit.*, p.8

### *b. Complejidad de la agenda europea*

Las prioridades de política en la UE apuntan a cuestiones internas, como su desarrollo institucional, la ampliación a nuevos miembros, reformas de políticas etc. Asimismo, en el ámbito exterior, su interés está marcado por las amenazas que le afectan en su entorno más inmediato y las nuevas fronteras configuradas con las sucesivas adhesiones. En tanto que la atención europea se centrará en dichos aspectos, el impulso político para lanzar iniciativas ambiciosas en zonas no prioritarias se verá mermado. FRERES aclara que aunque la UE mantenga alguna propuesta fuera de las zonas prioritarias, éstas no realzarán el perfil de la UE en el corto plazo, a menos que se presente una situación de crisis muy dramática. Así lo señalan la Comisión y la Secretaría General del Consejo que declaran: [...] Mientras determinadas regiones, incluidas las vecinas a las propias fronteras de la UE, seguirán siendo de gran prioridad, la Unión debe estar dispuesta a participar en otras partes cuando se vea ante un riesgo claro de conflicto”.<sup>92</sup>

Esta circunstancia, de no ser convenientemente conducida, puede hacer tambalear la ambición europea de convertirse en un actor global, en la medida que la Unión -al considerar sus intereses económicos y estratégicos- privilegia su acción exterior en aquellos escenarios de mayor proximidad geográfica o de interés político y económico -los Balcanes y Oriente Medio- y sólo considera su participación en otras zonas, bajo ciertas circunstancias. Esta situación parece incompatible con consideraciones morales que deberían llevar a la Unión a intervenir de manera prioritaria en África y Asia, regiones donde se produce la mayor parte de los conflictos actuales.

---

<sup>92</sup> SG-AR y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia..... Doc. cit., p. 5*

## 5.7 Conclusión

Además de los efectos desestabilizadores que los conflictos armados producen en la sociedad internacional, la actuación de la UE frente a dicha problemática responde a dos circunstancias. De una parte, al impacto negativo que sus efectos producen sobre sus propios intereses; y, de otra, porque es un ámbito cuya exitosa intervención en diferentes contextos conflictivos, favorece su ambición de convertirse en un actor global. De ahí que la prevención y gestión de conflictos se convirtiera en una acción prioritaria y necesaria de la política exterior europea.

Al insertar la dimensión de la prevención y gestión de conflictos en todos sus instrumentos de política exterior, la UE pretendió una respuesta integral a los conflictos armados. Ello arrojó como resultado, un amplio abanico de instrumentos a ser aplicados tanto en el largo, como en el corto plazo. La capacidad para aprovechar estos recursos, le han permitido responder a diferentes situaciones de crisis. Este balance exitoso es referido a su propio proyecto de integración y las misiones civiles en diferentes puntos del planeta, cuyas iniciativas de paz que han contribuido con el afianzamiento de la Unión como actor internacional.

No obstante, la capacidad de trabajo de la UE se ve aún limitada por las siguientes cuestiones: i) la falta de coherencia y coordinación entre los órganos decisorios de los distintos pilares, donde se encuentran insertados los diferentes instrumentos; ii) la compleja labor de cristalizar la alerta temprana, en acciones que privilegien el carácter preventivo y no el reactivo; y, iii) la difícil conciliación de intereses de acción exterior, tanto en el interior de la UE como en las políticas de los Estados miembros, que impiden la fijación clara de prioridades geográficas y temáticas. Subsanan dichos inconvenientes -así como sobrellevar otras limitaciones sistémicas- contribuirá a la eficacia de la política de prevención y gestión de conflictos, haciendo de ésta, a su vez, un ámbito de

proyección internacional de la UE, tanto por su capacidad para aunar todas sus políticas exteriores hacia dicho propósito; como por su potencial impacto en la estabilidad y seguridad internacional.

Visto el marco de actuación de la UE, para abordar las amenazas internacionales, y su respuesta específica, para enfrentar los conflictos armados, a continuación se estudiará la aplicación de la política europea de prevención y gestión de conflictos al caso concreto de Colombia. Si bien esta problemática está fuera del ámbito de acción prioritaria de la Unión, la invitación del país suramericano para participar en sus esfuerzos de paz, se percibió como una oportunidad para que Europa desplegara su recién configurada estrategia frente a los conflictos -sin asumir importantes riesgos- y en los que podría desplegar su mayor ventaja en sus instrumentos civiles. Una intervención exitosa en un escenario periférico como el señalado, donde incluso predomina la influencia de otra potencia, contribuiría a la pretensión de la Unión de convertirse en un actor influyente en la construcción de un nuevo orden internacional.

Como veremos, las limitaciones estructurales a las que se encuentra sometida la acción exterior de la UE, sobre todo las relacionadas con la determinación de sus Estados miembros y la relación trasatlántica, dificultaron la actuación europea, que además tuvo que asumir un contexto poco propicio a la negociación y muy sensible a las iniciativas de fuerza propuestas desde Washington.





## CAPÍTULO SEXTO. DIALOGO POLÍTICO COLOMBIA-UNIÓN EUROPEA (1998-2006): DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO A LA BÚSQUEDA DE LA PAZ

La aproximación inicial de las relaciones Colombia-UE parte del amplio dialogo interregional de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. De acuerdo con las prioridades europeas, esta región del hemisferio occidental ha sido tradicionalmente un interlocutor secundario. Sin embargo, diferentes acontecimientos -a escala mundial o en el interior de ambas regiones- han permitido desarrollar una agenda birregional, como lo refleja el Diálogo Político de la UE con el Grupo de Río, su participación en el Proceso de San José y las sucesivas generaciones de acuerdos que la Unión ha establecido con las subregiones y países del hemisferio.<sup>93</sup>

Asimismo, la UE ha instituido un trato selectivo, acorde con la heterogeneidad que caracteriza el escenario latinoamericano. En ese sentido, los países con mayor crecimiento económico disfrutaban de acuerdos comerciales (es el caso de México, Chile y a la espera MERCOSUR); mientras que las regiones en vías de desarrollo gozan de acuerdos de cooperación como Centroamérica y la Comunidad Andina.<sup>94</sup> De ahí que distintos autores reconozcan, que el interés europeo por la región pasa más por el potencial del primer grupo de países que del segundo. De manera que si el subcontinente en conjunto es una prioridad marginal para la UE, aún más rezagada se ubican las áreas centroamericana y andina.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> DEL ARENAL, Celestino "Los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina (1971-1997) evolución, balance y perspectivas" *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N°1, 1997 pp. 111-138.

<sup>94</sup> No obstante, y alejándose de su línea tradicional, la UE estableció en mayo de 2010 la formalización de los Tratados de Libre Comercio con Colombia y Perú.

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier y GORDON VERGARA, Ana "Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina" *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2004, N° 17, p.8 Disponible en <http://>

Es precisamente en este último marco donde se han establecido las relaciones entre Colombia y la UE. Durante la década de los noventa, su diálogo con el conjunto de países se centró en distintos elementos: el proceso de integración andino, la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de los principios democráticos y la acción conjunta contra el narcotráfico.<sup>96</sup>

Sin embargo, a comienzos del presente siglo, la atención europea en la zona parecía re-enfocarse, ante los nuevos desarrollos de su política exterior y el deterioro de la región andina. En efecto, como vimos en el capítulo anterior, la UE expresó su intención de convertirse en un actor de envergadura global, mediante el tratamiento de las amenazas que impactan la seguridad internacional y que se producen en las regiones periféricas. Es el caso del recrudecimiento del conflicto interno colombiano, la expansión de sus efectos y las dificultades domésticas por las que atraviesan sus vecinos.<sup>97</sup> Tales condiciones ofrecían a la UE una oportunidad para desplegar una acción más comprometida en los Andes. Desde esta perspectiva, la solución del problema de Colombia podría convertirse, no sólo en el punto de partida del renovado interés de la UE en la región; sino también, en el encuentro de ambos bloques UE-CAN. Asimismo, el éxito de la intervención europea en la estabilización, permitiría a la Unión favorecer su presencia en una región tradicionalmente influida por Estados Unidos.

Tendiendo en cuenta dicho horizonte, este capítulo se ocupará del desarrollo de las relaciones de Colombia con la UE, en torno a la búsqueda de la paz. Por

---

[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC\\_017\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_017_007.pdf) Acceso en diciembre 2008.

<sup>96</sup> FRERES, Christian “La UE y la CAN: opciones para la política ante la crisis subregional” En ROY, Joaquín (coord.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América México*, Plaza y Valdés 2003, p. 408.

<sup>97</sup> Sobre el panorama de la región andina ver FRERES, Christian y PACHECHO, Karina *Nuevos horizontes andinos: escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas : Nueva Sociedad ; AIETI, 2002

ahora, nos centraremos en la emergencia de dicha prioridad en la agenda bilateral y los términos en los que se produjo el apoyo europeo. Posteriormente, estudiaremos la materialización de este compromiso, mediante el despliegue de la Política de Prevención y Gestión de Conflictos de la UE. Para finalizar, evaluaremos si la respuesta ofrecida al problema colombiano contribuyó a la proyección exterior europea en este escenario marginal o poco prioritario.

### 6.1 Antecedentes

Las relaciones bilaterales entre la UE y Colombia tienen como antecedente más próximo, el apoyo europeo a la lucha antinarcótica en el país andino. Desde finales de los años ochenta, el tráfico de drogas era un enemigo común que debía combatirse de manera conjunta. De una parte, el narcotráfico era la principal fuente de criminalidad y desestabilización en Colombia; y de otra, Europa era el segundo mercado mundial de droga provisto por dicha producción nacional. Sobre la base de este mutuo interés, la UE determinó parámetros de acción en sus distintas políticas desplegadas en Colombia.<sup>98</sup>

Sin embargo, la confluencia de circunstancias acaecidas durante la postguerra fría, situó la solución del conflicto colombiano en el centro de las relaciones entre ambos actores internacionales. Anteriormente, señalamos que abordar las confrontaciones intraestatales se convirtió en un objetivo de política exterior de la UE. Asimismo, y tras varias décadas de luchas e intentos de paz, el Gobierno colombiano reconoció al conflicto armado como su principal problema a solucionar y erigió a la sociedad internacional, incluyendo a la UE, como protagonista partícipe en su resolución.

---

<sup>98</sup> En ese sentido, la CE determinó el presupuesto de cooperación para proyectos de orden social y estableció un régimen especial y favorable a las exportaciones agrícolas e industriales, el Sistema de Preferencias Arancelarias, que han permitido el ingreso con arancel cero -o casi cero- de cerca del 90% de los productos colombianos a los países de la UE. DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA. *La Unión Europea y Colombia*. p. 13. Disponible en <http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/Separata%20de%20cooperación.pdf>. Acceso mayo 2005.

De esta manera, se presentaban las condiciones propicias para desarrollar una nueva agenda en torno a la búsqueda de la paz. Sin embargo, en tanto que Colombia también pretendía el respaldo de su socio tradicional, dicho objetivo quedó ligado a los intereses de la seguridad estadounidense; hecho que determinaría el escenario donde la UE debería formular su respuesta a Colombia: la formulación del Plan Colombia, en plena negociación, y la lucha antiterrorista.

Desde esta perspectiva, abordaremos los términos en que se produjo la petición colombiana, los contextos que la acompañaron y la contestación europea en ambos casos. Dicha aproximación tiene como objetivos, conocer la postura asumida por la UE frente al conflicto armado; e identificar la estrategia para su solución, tanto en instrumentos como áreas de acción. El análisis de dichos aspectos permitirá dilucidar los elementos que configuraron la nueva agenda bilateral, de manera que sea posible verificar la continuidad de algunos de estos parámetros y el viraje producido en otros, a raíz de la lucha antiterrorista.

## *6.2 Nacimiento de la agenda bilateral: la petición colombiana*

La fijación de la nueva agenda bilateral partió de la invitación hecha por Colombia a la UE, para que participara en el desarrollo de una ambiciosa iniciativa de paz, concebida por la administración Pastrana: la puesta en marcha de negociaciones con las guerrillas y el diseño de un plan de inversiones que permitiera financiar los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo.<sup>99</sup> Ambas cuestiones quedaban recogidas en lo que se denominó como Plan Colombia, una iniciativa de la campaña electoral del entonces candidato Andrés

---

<sup>99</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) *Cambio para construir la paz*. (1999). Tomo I, p. 116.

Pastrana<sup>100</sup> y que posteriormente, llegó a contemplar los preacuerdos entre el Gobierno y las FARC.<sup>101</sup>

Este llamamiento se produjo en el marco de la Diplomacia por la Paz, estrategia con la que el Gobierno buscó el apoyo de diferentes actores internacionales, a su apuesta por finalizar el conflicto. En este contexto, la UE fue considerada una pieza clave, no sólo por su condición de primer donante de ayuda para el desarrollo, sino también por su calidad de actor de paz.<sup>102</sup>

### 6.2.1 *La propuesta sobre el Plan Colombia y el rechazo europeo*

Sin embargo, el Plan Colombia sufrió modificaciones sustanciales en su concepción inicial, después de ser presentado a la administración estadounidense, que realizó un importante aporte armamentístico para la lucha antidroga.<sup>103</sup> A partir de ese momento, la petición colombiana adquiere un nuevo enfoque, como lo demuestra la comparecencia del presidente Pastrana

---

<sup>100</sup> El Plan Colombia fue la formalización del "Plan Marshall" diseñado inicialmente por el Andrés Pastrana, en su condición de candidato presidencial. En el mismo se planteó la cooperación internacional, como instrumento para fomentar las condiciones de paz en Colombia. PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo, "Relaciones internacionales y proceso de paz: proyecciones sobre escenarios" *Revista Colombia Internacional* N° 51 enero- abril 2001, p. 37

<sup>101</sup> En diciembre de 1998, altos funcionarios del Gobierno Pastrana se trasladaron a Puerto Wilches para exponer ante la Comandancia de las FARC, la incorporación del Plan Colombia en la futura agenda de negociación. En dicha oportunidad el Presidente expresó: "la guerrilla podrá participar en la preparación, conformación y ejecución de los proyectos del Plan Colombia". "Plan Colombia sobre la Mesa" diario colombiano El Espectador, Bogotá 6 de enero de 1999.

<sup>102</sup> A ese respecto el Plan Nacional de Desarrollo señaló: [...] "La experiencia histórica con que cuentan los países europeos en materia de solución de conflictos y de desarrollo económico constituye un importante activo al que Colombia puede acudir para alcanzar la paz y asegurar una inserción favorable en el contexto internacional." [Asimismo] "Teniendo en cuenta que la UE y los países que la integran son los principales donantes de cooperación internacional en el mundo y en Colombia, resulta fundamental explorar la posibilidad de vincularlos directamente al Fondo de Inversiones para la Paz. La cantidad y calidad de la cooperación europea, así como su experiencia en la elaboración y ejecución de proyectos, constituyen un importante activo en la dimensión económica que el Gobierno le ha otorgado al proceso de paz." PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) *Doc. cit.*, p. 124.

<sup>103</sup> La exposición de los términos del Plan Colombia según el Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) *Cambio para construir la paz* y su posterior transformación con la implicación estadounidense quedaron apuntadas en el capítulo 4.

ante el Parlamento Europeo. Durante su alocución, el primer mandatario solicitó el apoyo financiero de la Unión para el Plan Colombia, con el propósito de luchar contra las causas subyacentes del conflicto y contra el principal factor exacerbador de la confrontación: el narcotráfico.<sup>104</sup>

Ante la nueva propuesta presentada, la UE mostró sus reticencias en varios aspectos: i) el bajo grado de consenso con diferentes actores para su diseño; ii) la lectura del conflicto armado como una extensión del narcotráfico; iii) la preferencia del uso de la fuerza sobre las reformas estructurales, que permitía entrever una solución militar; y iv) que sólo después de haber acordado el apoyo estadounidense en materia antinarcóticos, Colombia acudía a Europa en busca del respaldo económico y político, para abordar los problemas sociales e institucionales agudizados por la intervención del Plan.<sup>105</sup> Pese a las consideraciones mostradas por el razonamiento europeo, el pronunciamiento de los Estados miembros frente al Plan Colombia fue contundente sólo de manera parcial, contrastando con el firme rechazo del Parlamento Europeo.

### 6.2.2 *El pronunciamiento de la Eurocámara*

Con un espíritu enérgico, el Parlamento Europeo emitió una resolución en contra de los planteamientos señalados por el Plan Colombia, dirigiendo sus

---

<sup>104</sup> PARLAMENTO EUROPEO *Comunicado de Prensa: 26-10-99* "El presidente de Colombia, Andrés Pastrana, pide ante el Parlamento Europeo apoyo para la paz en su país" Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/journ/es/1999/n9910261.htm#3> Acceso septiembre 2004.

<sup>105</sup> ROY, Joaquín "La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz?" *Revista Colombia Internacional* N° 51 enero- abril 2001, p. 9. CASTRO GARCÍA, Lourdes *Lazos visibles, senderos posibles: el impacto del Plan Colombia en la región andina: realidades y desafíos para la UE*. Ed. Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP, Colombia, 2003, p. 73. PARÍS ROJAS, RODRIGO "Unión Europea y Plan Colombia: éxito o fracaso de un sueño" *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper 22, junio 2002, p.1.

críticas en distintos ámbitos.<sup>106</sup> En primera instancia, la eurocámara reprochó la ausencia de un proceso de concertación en el diseño de la estrategia. También enfatizó que las acciones debían comprender no sólo la lucha contra la producción y tráfico de drogas, sino también la recuperación social y económica, el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo social.<sup>107</sup>

Asimismo, frente al planteamiento de la lucha antidroga (fumigaciones aéreas, uso de agentes biológicos y la militarización de su acción), el Parlamento Europeo señaló las graves consecuencias de su ejecución: en el ámbito doméstico, la agudización del desplazamiento forzoso y el deterioro ambiental; y, en el área regional, el desbordamiento del conflicto hacia los demás países andinos.<sup>108</sup> De esta manera, la institución comunitaria advertía que el Plan Colombia contenía aspectos contrarios a las estrategias de cooperación de la UE y además las colocaba en peligro.<sup>109</sup>

Por todo lo anterior, la Eurocámara insta a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros, a que apoyen aquellos aspectos del proceso de paz, que promulguen el fortalecimiento institucional, el desarrollo alternativo, la ayuda humanitaria y el desarrollo social, por ser los más acordes con una estrategia de cooperación.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> PARLAMENTO EUROPEO *Resolución sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia*, DO C 267 de 21.9.2001 y Bol. 1/2-2001. Dicha Resolución obtuvo 474 votos a favor, 33 abstenciones y 1 voto en contra.

<sup>107</sup> Resolución del Parlamento Europeo *Doc. cit.*, punto C.

<sup>108</sup> Resolución del Parlamento Europeo *Doc. cit.*, puntos D y 3.

<sup>109</sup> Resolución del Parlamento Europeo *Doc. cit.*, punto 4.

<sup>110</sup> Resolución del Parlamento Europeo *Doc. cit.*, puntos 5 y 9.

### 6.2.3 *La postura de los Estados miembros*

Por su parte, los Estados miembros tuvieron dificultad en manifestar su postura conjunta, frente a la contribución militar de Estados Unidos al Plan Colombia. Su actitud expresaba cierta prudencia que PARDO y CARVAJAL explican en dos circunstancias: de una parte, la consideración europea de que América Latina es una zona de influencia exclusiva de Estados Unidos;<sup>111</sup> y de otra, por la falta de unanimidad acerca del grado de participación aceptable.<sup>112</sup>

Frente a esta situación, España fue el único miembro que desde el comienzo, sí prestó su apoyo al controvertido Plan. Su respaldo sin embargo, no omitió ciertas discrepancias en la asociación del origen del conflicto con el narcotráfico y la ausencia de un componente social en la propuesta estadounidense. Por estos motivos, el aliado de Colombia manifestó la necesidad de rediseñar la propuesta para ser presentada a Europa, incidiendo en el componente social y haciendo hincapié en la consulta con amplios sectores sociales.<sup>113</sup> Siguiendo las indicaciones del Ejecutivo español, la administración Pastrana diseñó para el Plan Colombia un componente social, que en términos de SANZ-TRILLO no

---

<sup>111</sup> Percepción que se remontaba a la Doctrina Monroe de 1823.

<sup>112</sup> CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo “Internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” en ARDILA, Marta., CARDONA, Diego., TICKNER Ariene., (eds), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fiedrich Ebert Stiftung-Hanns Seidel Stiftung, 2002, p.203.

<sup>113</sup> En su comparecencia ante el Parlamento, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Cortés Martín señalaba: [...] España consideraba que los orígenes del conflicto no sólo residen en el narcotráfico, aún siendo un factor muy importante, sino que tienen raíces políticas, económicas y sociales. [Asimismo] España transmite a las autoridades colombianas la necesidad de rediseñar el plan para ser presentado a Europa, incidiendo en el componente social y haciendo hincapié en la necesidad de consultar con todos los sectores sociales. Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre la postura española en relación con el Plan Colombia BOCG nº 104, 22 de noviembre de 2000, Madrid, OID, 2001, pp. 575-576.



alcanzó la aceptación mayoritaria europea, pero sí “convenció” al Gobierno Aznar<sup>114</sup> que realizó una aportación de 100 millones de euros.<sup>115</sup>

Esta situación originó en el seno de la Unión, dos orientaciones encontradas para ofrecer el apoyo a Colombia: si éste debía producirse dentro de una vertiente social del Plan Colombia (postura liderada por España); o si debería enmarcarse fuera de dicha propuesta (planteamiento defendido por Francia y Alemania).<sup>116</sup> La discusión en el interior de los Estados miembros radicaba en su oposición a desarrollar en el Plan Colombia dos tipos de medidas incompatibles: una de fuerza -patrocinada por Estados Unidos contra los grupos armados partícipes en el narcotráfico- y otra social -asignada a Europa para paliar los efectos de dicha intervención-. No obstante, la visión española explicaba, que la respuesta de las potencias internacionales al Plan Colombia respondía a los intereses de cada una; y que desde esta lógica resultaban

---

<sup>114</sup> SANZ-TRILLO justifica su expresión entrecomillada porque, a su juicio, no se trató de un convencimiento sino del argumento que desde España se había solicitado a las autoridades colombianas para defender el Plan con garantías de éxito ante la UE. SANZ TRILLO, Antonio “Política exterior del Partido Popular en Colombia (1996-2004) en *Proyecto “Europa y Colombia: Diplomacia y sociedad civil”* Documento de trabajo nº 1, Centro de Investigación para la paz (CIP-FUHEM) Madrid, noviembre de 2004, p.3.

<sup>115</sup> El destino de dichos fondos serían: proyectos sociales, económicos, humanitarios, de reforzamiento institucional y de sustitución de cultivos. Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín... *Doc. cit.*, pp. 575-576.

<sup>116</sup> Dicha situación se evidenció en el Comité para América Latina del Consejo de Ministros de la UE (COLAT), que en abril y mayo de 2000 realizaron distintas sesiones para fijar una postura común. Lourdes Castro cita por ejemplo las declaraciones del Secretario de Estado belga para la cooperación en un comunicado de prensa: “la posición de la Unión Europea y de Bélgica en el llamado Plan Colombia está diametralmente opuesta al actual Plan de Paz del Gobierno de Pastrana estipulado en el llamado Plan Colombia (...) Este enfoque principalmente militar no es la solución. Europa y Bélgica quieren un enfoque integral.” Secretario del Estado belga para la Cooperación. Comunicado de prensa, Bruselas, 1º de diciembre de 2001 citado por CASTRO GARCÍA, Lourdes. *Lazos visibles... Op. cit.*, p.75. Otros autores también se manifiestan al respecto. Joaquín Roy señala que Bélgica y Alemania insistieron en que la UE debía distanciarse del Plan Colombia, así como condicionar la ayuda brindada a Colombia. ROY, J., “La asistencia europea a Colombia....”, *Op.cit.*, p. 18. Vargas señala que los demás miembros se mostraron indecisos, exigiendo mayor claridad. VARGAS, Ricardo “Europa y el Plan Colombia. Crónica de un compromiso con un plan incómodo”. *Drogas y Conflicto*. Documentos de Debate Nº 1, abril 2001 (Amsterdam, Transnacional Institute) p. 3 <http://www.tni.org/reports/drugs/debate1s.pdf> Acceso enero 2007.

compatibles, porque España -junto con la UE- apostaría por la generación de las condiciones de paz.<sup>117</sup> Ante dicha coyuntura, los Estados miembros llegaron a un acuerdo de mínimos, optando por mantenerse al margen del Plan y señalando dicha cuestión como un asunto exclusivo de las relaciones entre los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos.<sup>118</sup>

SANZ TRILLO señala que con posterioridad, los Estados miembros expresaron tácitamente su discrepancia frente al planteamiento estadounidense, al definir su visión de la situación colombiana tal como lo recogió una Declaración de la presidencia francesa: “En opinión de la UE, no hay alternativa al proceso de paz. No existe una solución militar que pueda conducir a una paz duradera [...]. Colombia sufre una violencia endémica cuyas causas trascienden el conflicto causado por los movimientos guerrilleros y el tráfico de drogas. Esta es la razón por la que la UE sólo puede animar decididamente al Gobierno colombiano para que adopte reformas políticas estructurales [...]”.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores Josep Pique i Camps ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, para informar sobre los compromisos alcanzados en el foro sobre cultivos ilegales, celebrado en Colombia el 29 de junio de 2000, así como las cantidades que va a aportar España a través de la cooperación al Plan Colombia, con indicación de los conceptos de dicha aportación (681/000061) DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, nº 82, VII Legislatura, Madrid, 8 de febrero de 2001, p.16

<sup>118</sup> Así lo confirmaron los diplomáticos de Francia y España. El embajador de Francia en Colombia señaló: “el Plan Colombia es un asunto colombiano. No tenemos comentarios al respecto. “Sin dialogo, no habrá ayuda” entrevista concedida por el embajador de Francia en Colombia, DANIEL PARFAIT, al diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá 19 de enero de 2001, pp.1-2. Por su parte, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional para Iberoamérica, Cortes Martín señaló: “ [...] respecto al componente militar del plan, España opina que la ayuda norteamericana a Colombia ha de ser considerada como la exclusiva incumbencia de dos Estados soberanos en el ejercicio de sus respectivas competencias. Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín.... *Doc. cit.*, pp. 575-576.

<sup>119</sup> PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la presidencia, en nombre de la UE con ocasión de la segunda reunión del Grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia*, Bruselas, París, 25 de octubre de 2000. Boletín UE 10-2000. Política Exterior y de Seguridad Común (10/26). Citada por SANZ TRILLO, Antonio “Política exterior del Partido Popular.... *Op. cit.*, p. 5.

#### 6.2.4 *La respuesta alternativa de la UE a la solicitud colombiana*

Con el objetivo de superar el debate abierto por el apoyo estadounidense y ofrecer el respaldo europeo, España y el Reino Unido celebraron con Colombia una reunión preparatoria en Londres (junio 2000). En la misma se comunicó que la participación de la UE se produciría al margen de lo acordado en el Plan Colombia, en torno a una propuesta social e institucional y en un amplio foro multilateral denominado como “Grupo de Apoyo al Proceso de Paz”.<sup>120</sup> En el marco del mismo, se previó un extenso espacio participativo, bajo la premisa de que “la paz sólo podía emanar de un acuerdo general. Por lo tanto, las propuestas hechas en ese sentido debían ser debatidas e impulsadas en la máxima concertación, incluyendo a la sociedad civil. La UE también determinó crear, según sus propios procedimientos, un programa europeo de envergadura, que contribuyera a apoyar los esfuerzos de pacificación en Colombia. Además se comprometió a brindar su apoyo logístico y financiero a los proyectos negociados con las partes y teniendo en cuenta los programas llevados a cabo por el resto de la comunidad internacional.”<sup>121</sup> Esta propuesta finalmente se tradujo en la realización de tres mesas de donantes, donde la comunidad internacional formalizó su aportación económica para la realización de estas iniciativas. En el marco de dichos encuentros, la UE fijó su postura y los términos en los cuales daría su respaldo a Colombia.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Desde ese momento, la Unión Europea deja de utilizar la terminología Plan Colombia para hablar exclusivamente de proceso de paz, entre Gobierno-Farc. Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín... *Doc. cit.*, pp. 575-576.

<sup>121</sup> PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la presidencia, en nombre de la UE con ocasión de la segunda reunión del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, Doc. cit.*, p.1

<sup>122</sup> La celebración de las tres reuniones fueron: Madrid (julio 2000), Bogotá (octubre 2000) y Bruselas (abril 2001). Además de los Estados miembros, el Grupo de Apoyo al Proceso de Paz estuvo integrado por otros representantes de la sociedad internacional como: Canadá, Noruega, Suiza, Japón, Costa Rica, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos; instituciones multilaterales como Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento y un reducido grupo de organizaciones en representación de la sociedad civil colombiana, a quien se les concedió el uso de la palabra, pero no la presencia en las deliberaciones. CASTRO GARCÍA, Lourdes *Lazos visibles... Op. cit.*, p.75.

**TABLA 2. APORTACIONES DEL GRUPO DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA (2000-2001)**

DONANTE	APORTACIÓN	MILLONES DE EUROS	REUNIÓN
Japón	Crédito	70	Madrid
	Crédito	100	Bogotá
EE.UU	Cooperación	5	Bogotá
	Cooperación	250	Madrid
Canadá	Cooperación	40	Bogotá
Suiza	Cooperación	12	Bogotá
Noruega	Cooperación	20	Madrid
España	Crédito	70	Madrid
	Cooperación	30	Madrid
Italia	Crédito	10	Bogotá
	Cooperación	5	Bogotá
Suecia	Cooperación	16	Bogotá
Portugal	Cooperación	0.3	Bogotá
Finlandia	Cooperación	2	Bogotá
Estados miembros	Cooperación	105	Bruselas
Comisión Europea	Cooperación	140	Bruselas
Banca multilateral (BID, BM, CAF)	Crédito	300	Madrid
Naciones Unidas	Cooperación	131	Madrid

Fuente: VARGAS, Ricardo "Europa y el Plan Colombia: crónica de un compromiso.....", *Op. cit.*,p.3.  
 PARÍS ROJAS, Rodrigo "Unión Europea y Plan Colombia" *Op. cit.*,p. 6

### 6.3 *Dialogo Político: bases y desarrollo*

El debate suscitado en torno al Plan Colombia permitió a la UE fijar los lineamientos de su diálogo con Colombia para alcanzar la paz. Al respecto señaló diferentes directrices: i) determinó su perspectiva de la problemática colombiana, más allá de la propia confrontación y del problema de la droga; ii) formuló la necesidad de realizar reformas estructurales y la inviabilidad de una salida armada, iii) comprometió su respaldo al tratamiento de las causas subyacentes y al desarrollo de las negociaciones de paz, y iv) buscó la

integración de otros actores como la sociedad civil y los donantes internacionales, para que sumaran sus esfuerzos en la construcción de la paz.

A continuación, observaremos que durante la administración del presidente Uribe algunos de estos aspectos fueron profundizados. No obstante, otros sufrieron el impacto del naciente contexto antiterrorista y con él, el resquebrajamiento de la coherencia en el planteamiento europeo.

### 6.3.1 *La acción de la cooperación internacional y la apertura al consenso social*

Los esfuerzos europeos por ubicar la solución del problema colombiano en la agenda de cooperación, así como los del Gobierno nacional por incorporar el consenso y la participación de la sociedad civil en sus propuestas, encontraron un avance significativo en el *Proceso Londres-Cartagena (2003-2005)*. Dicho marco sirvió para que Colombia profundizara su diálogo con la comunidad de donantes, señalándole las áreas donde requería su asistencia y en torno a las cuales buscaba desarrollar una Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional.

En la primera reunión de Londres (julio 2003), el Gobierno Uribe presentó su propuesta “Una Coalición Internacional por la Paz de Colombia” mediante la cual, vinculaba las áreas beneficiarias de cooperación con los objetivos y problemáticas planteados en su *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*.<sup>123</sup> Dicha

---

<sup>123</sup> La propuesta presentada a la comunidad internacional se detalla en PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Ministerio de Relaciones Exteriores, *Estrategia de Cooperación Internacional*, Bogotá 2003, p.10. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/estcoop.PDF> Acceso febrero 2007. En la Declaración de Londres ( julio 2003) y otros documentos, el Consejo de la UE expresó su apoyo al instar a los Estados miembros y a la Comisión, a seguir desarrollando sus programas de cooperación con insistencia particular en la consolidación democrática de las instituciones del Estado, la paliación de la crisis humanitaria, la protección de los derechos humanos, el fomento de las actividades medioambientales y el desarrollo de alternativas viables a la producción ilícita de estupefacientes. CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas 26 de enero de 2004. 5519/04 (presse 26).

iniciativa adquiere una dimensión adicional, cuando el Gobierno procura que sus demandas de cooperación sean ampliamente concertadas y que cuenten además, con la participación de la sociedad civil. Dicho planteamiento se llevaría a cabo en el *diálogo tripartito* donde el Gobierno nacional, las organizaciones sociales<sup>124</sup> y los donantes internacionales<sup>125</sup> debatirían sobre las actividades, procesos y mecanismos de cooperación, que debían ejecutarse para contribuir a la paz de Colombia. Estas primeras discusiones arrojaron dos importantes resultados. De una parte, la configuración de nuevos instrumentos para la implementación de la asistencia internacional; y de otra, la estructuración de la *Estrategia de Cooperación Internacional* de Colombia en seis ejes centrales, que mantuvieron los acuerdos alcanzados en las mesas de donantes, celebradas durante la administración Pastrana. En ambas vertientes la cooperación europea tuvo un papel protagónico.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> PNUD “La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres-Cartagena” Experiencias en la Ayuda al Desarrollo en línea con la Declaración de París, p.3. Disponible en [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Proceso\\_Londres\\_Cartagena\\_1.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Proceso_Londres_Cartagena_1.pdf) Acceso febrero 2007.

Ejemplo de esta organización fue la creación de la “Alianza de organizaciones sociales y a fines por una cooperación para la paz y la democracia en Colombia”, conformada por más de 122 organizaciones nacionales y regionales, sociales, ambientales, sindicales, de derechos humanos, iniciativas de paz, democracia y desarrollo. PÉREZ, DIEGO “Entre Londres y Cartagena se embolataron los DD.HH”, 2005. Disponible en <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article3> Acceso julio 2007.

<sup>125</sup> Un proceso paralelo al de la sociedad civil ocurrió en el seno de los donantes internacionales, cuando representantes diplomáticos y agencias de cooperación conformaron el G-24, como mecanismo informal y permanente de coordinación y articulación. Los integrantes del G-24 son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, México, Noruega, Suiza, los miembros de la UE y la Comisión Europea. En el seno de este grupo se conformó un grupo técnico (el G-10): Brasil, México, Estados Unidos, Suecia, Suiza, Reino Unido, España, Países Bajos, Italia y Comisión Europea. El G-24 también contó con la asistencia de organizaciones del sistema multilateral: Las Naciones Unidas y sus agencias, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; así como organizaciones multilaterales: la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Oficina de Prensa “ABC de la Mesa de Coordinación y cooperación Internacional” <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/enero/26/11262005.htm> Acceso febrero 2007.

<sup>126</sup> En primer lugar, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y la Delegación de la Comisión Europea para configurar instrumentos que permitieran coordinar mejor la oferta y la demanda de cooperación. Ejemplo de ello fue el diseño del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo -SIAOD-, comúnmente denominado Mapa de

EJES DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (2002-2006)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bosques</li> <li>- Fortalecimiento del Estado de Derecho y DDHH</li> <li>- Reincorporación a la civilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo productivo y alternativo</li> <li>- Programas regionales de desarrollo y paz</li> <li>- Desplazamiento forzado y asistencia humanitaria.</li> </ul>

Fuente: Basado en PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), *Estrategia de Cooperación Internacional...Doc. cit.*, p.16.

En ese sentido, y con el objetivo de definir los parámetros en torno a los cuales se desarrollaría la asistencia exterior, se programó una agenda de trabajo para cada tema, mediante la realización de reuniones bilaterales con los países donantes<sup>127</sup> y la conformación de mesas de trabajo con la sociedad civil.<sup>128</sup> El resultado de dicho trabajo serían distintas propuestas de cooperación financiera y técnica, promovidas ante la comunidad internacional como complemento al esfuerzo nacional público y privado.<sup>129</sup>

El proceso desarrollado durante dicha etapa fue refrendado por el Gobierno, la sociedad civil y los donantes internacionales en la Mesa de Cooperación y Coordinación de Cartagena.<sup>130</sup> En dicho encuentro, los representantes

---

Cooperación. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), *Estrategia de Cooperación Internacional...Doc. cit.*, p. 17.

<sup>127</sup> Se celebraron 22 reuniones entre febrero y marzo de 2004, con el propósito de hacer un seguimiento bilateral con las fuentes y conocer sus impresiones sobre la estrategia de cooperación colombiana. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), *Estrategia de Cooperación Internacional... Doc. cit.*, p.16.

<sup>128</sup> Con el apoyo del PNUD, el Gobierno realizó una convocatoria amplia y abierta alrededor de mesas de trabajo cuyos propósitos eran, por una parte, abrir espacios de discusión y análisis de *La Estrategia de Cooperación Internacional*; y por otra, enriquecer, profundizar y concretar las propuestas allí esbozadas con temas de interés planteados por los actores. El trabajo de las mesas consistió en la elaboración de propuestas de cooperación técnica y financiera a ser promovidas ante la comunidad internacional como complemento al esfuerzo nacional, público y privado. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), *Estrategia de Cooperación Internacional...Doc. cit.*, p.16.

<sup>129</sup> El documento de la *Estrategia de Cooperación Internacional* explica que para adelantar el proceso de dichas mesas de trabajo, se contó con un equipo de consultores que, con el apoyo del BID y la UE y bajo la dirección del Gobierno nacional, se encargaron de realizar las consultas, consolidar los documentos de los bloques temáticos y elaborar las fichas de los proyectos a ser presentados a la comunidad internacional. *Íbidem*.

<sup>130</sup> Además del encuentro gubernamental entre Colombia y la comunidad de donantes, la sociedad civil también celebró una mesa que contó con la presencia de los representantes del

gubernamentales valoraron la disposición del Gobierno colombiano para abrir espacios de participación; y destacaron el proceso de discusión en torno a la propuesta de cooperación. Al respecto, los donantes internacionales se comprometieron a seguir apoyando, de manera decida y concreta, la estrategia de Colombia de acuerdo con las prioridades establecidas en los seis bloques temáticos.<sup>131</sup>

Sin embargo, y a diferencia de los encuentros internacionales sostenidos con el Gobierno Pastrana, *el proceso Londres-Cartagena* tuvo un exclusivo carácter político, como lo explicó el embajador del Reino Unido: [...] “ni Londres ni Cartagena fueron mesas de donantes. Lo más importante es que todas las discusiones fueron políticas y no financieras. Tuvimos preocupaciones y percepciones diversas pero hubo oportunidad de compartirlas e intercambiarlas; hablamos de proyectos y de cómo concretarlos; además hablamos de procesos y, sobre todo, de persistencia.”<sup>132</sup>

#### 6.4 *La inclusión de la lucha antiterrorista en el Dialogo Político*

Aun cuando la agenda *Londres-Cartagena* alcanzó un importante desarrollo institucional, su impacto en la búsqueda de paz fue limitado, en la medida que dicho proceso no estuvo acompañado de las condiciones propicias para impulsar una salida negociada en Colombia. En el ámbito interno, la ruptura en el proceso de diálogo con las FARC inclinó la opinión pública nacional, hacia

---

Gobierno nacional. Consenso de Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana reunida en Cartagena de Indias, Colombia. 2 de febrero de 2005, en el marco de la reunión de cooperación internacional y seguimiento de la Declaración de Londres.

<sup>131</sup> Declaración de Cartagena (febrero 2005).

<sup>132</sup> Intervención del embajador del Reino Unido, Tom Duggin en el *Foro Londres-Cartagena: agenda en marcha*, celebrado en Bogotá el 3 de marzo de 2005. Lugar: Universidad Pontificia Javeriana. Organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y Casa Editorial de El Tiempo, p.42 Disponible en [http://indh.pnud.org.co/files/rec/socMemoriaLondres\\_Cartagena.pdf](http://indh.pnud.org.co/files/rec/socMemoriaLondres_Cartagena.pdf) Acceso marzo 2007.



las medidas de fuerza; y en el contexto internacional, los atentados del 11 de septiembre erigieron al terrorismo como la nueva amenaza para la seguridad mundial, asociando los conflictos armados a dicho flagelo.<sup>133</sup> Si bien tales circunstancias no cambiaron la agenda bilateral en la búsqueda de la paz, el diálogo político experimentó un importante giro cualitativo, al considerar la lucha antiterrorista y sus medios de fuerza, para enfrentar la violencia de los grupos armados y garantizar la seguridad ciudadana.

El primer paso en dicha dirección fue dado por los Gobiernos colombianos, quienes vieron en el terrorismo, una oportunidad para denunciar el recrudecimiento de la violencia guerrillera contra la población civil, durante y después de las negociaciones emprendidas a comienzos del presente decenio.<sup>134</sup> Siguiendo esta lógica, el ex presidente Pastrana y su sucesor Álvaro Uribe, expresaron en diferentes oportunidades el nuevo carácter de la violencia colombiana, al punto de reinterpretar su naturaleza en clave terrorista.<sup>135</sup>

La inclusión de la confrontación armada en el nuevo contexto internacional, permitía al Gobierno colombiano lograr un doble objetivo ante la UE: reafirmar la solidaridad de los Estados miembros, ante los esfuerzos fallidos en la

---

<sup>133</sup> DE PUIG, Luis María *Europa contra la guerra: Europa como instrumento de paz en un mundo multipolar*. Ed. Mediterránea, Barcelona 2002, p. 67.

<sup>134</sup> Así lo señala el ICG "Los ataques subsiguientes de las FARC contra objetivos civiles no fueron tan intensos como los llevados a cabo durante el mes que culminó con la decisión del Gobierno de poner fin a la Zona de Despeje, que causaron cerca de 100 muertes y estuvieron a punto de interrumpir el suministro de agua y electricidad de la capital". INTERNATIONAL CRISIS GROUP "La esquiwa búsqueda de la paz en Colombia" *Informe de ICG sobre Latinoamérica* N° 1, 26 de marzo de 2002, p.1

<sup>135</sup> En la noche del 20 de febrero de 2002, el presidente Pastrana dio por finalizadas las negociaciones con las FARC y las calificó, por primera vez, de organización terrorista. Señalando sus hechos violentos como actos terroristas. INTERNATIONAL CRISIS GROUP *Op. cit.*, p.27. En entrevista concedida por el presidente electo Álvaro Uribe a la BBC señaló como terrorismo los hechos violentos de Colombia y solicitó a la UE que así fueran interpretados. "Si usted examina los hechos de violencia en Colombia, encuentra que a la luz de cualquier legislación europea son terroristas." GÓMEZ, Beatriz BBC LATINOAMERICA Martes, 16 de julio de 2002. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2132000/2132681.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2132000/2132681.stm) Acceso mayo 2007.

negociación; y aislar a las guerrillas del respaldo europeo que hasta entonces habían disfrutado.<sup>136</sup> Dichas expectativas fueron cumplidas en ambos sentidos, dado que en la esfera europea había un terreno fértil. En primer lugar, el previo endurecimiento de su discurso contra los alzados en armas, cuyas acciones presionaron el final del proceso de paz en 2002.<sup>137</sup> Y en segundo, la profundización de las diferencias en el consenso europeo, donde los miembros alineados con la lucha antiterrorista estadounidense lograron imponerse. En efecto, tras atender la solicitud colombiana, el Consejo únicamente calificó de organización terrorista a los grupos de autodefensas AUC. Dicha determinación se debió a las reticencias de Suecia y Francia para no involucrar a las FARC y al ELN, argumentando que dicha medida obstaculizaría nuevas posibilidades de diálogo y limitaría su asistencia al mismo.<sup>138</sup> No obstante, España en su condición de aliada de la lucha antiterrorista, acogió las protestas del Gobierno colombiano e impulsó desde la presidencia europea la inclusión de las guerrillas; alcanzando su cometido con las FARC en junio de 2002.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Así lo señala el profesor Andelfo García “Si bien al comienzo del proceso, las FARC arrancaban con un activo importante que era su credibilidad política en diversos medios europeos, el balance final del ejercicio es que los insurgentes sacrificaron ese capital político acumulado a lo largo de décadas, en aras de maximizar los avances militares y territoriales y de su “pragmatismo” frente a las drogas ilícitas como fuente de financiación. GARCÍA GÓMEZ, Andelfo. “La política exterior del último cuatrienio: paz y conflicto en el centro de la agenda”. *Revista Opera* [en línea] 2002, 2 (002):[fecha de consulta: 10 de octubre de 2008] Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500211> ISSN 1657-8651 Acceso abril 2007.

<sup>137</sup> El endurecimiento de la UE fue producto tanto de las acciones violentas de las FARC, como su probada falta de voluntad en el proceso de paz, cuya finalización coincidió con la lucha antiterrorista. A finales de 2001, los quince estados miembros de la UE llegaron al acuerdo de no conceder visados a miembros de las FARC y de no mantener contacto directo alguno con ese grupo, a excepción de los países facilitadores. PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la Presidencia, en nombre de la UE sobre el proceso de paz en Colombia*. Bruselas 7 de diciembre de 2001. Boletín de la UE 12-2001.

<sup>138</sup> DE LOMBAERDEM Philippe; HAGHERBAERT, Geert; RAMÍREZ, Socorro; VRANCKX, An “EU Policies towards the colombian conflict: policy coordination and interregionalism” OREAL- EULARO Background Paper, abril 2006, p.10

<sup>139</sup> Al cambio de decisión también contribuyó la gestión realizada por el Presidente Pastrana ante el Gobierno sueco, respaldado por el lamentable incidente a comienzos de marzo de 2002 en Bojayá (departamento del Chocó), cuando las FARC en combate con las autodefensas, accionaron una pipeta con metralla contra una iglesia en las que se refugiaban cientos de civiles. El Gobierno belga fue quien impidió exitosamente, la inclusión inicial del ELN, en tanto que por aquel entonces permanecían vigentes los contactos con el Gobierno en La Habana. *Ibidem*. “Los

Posteriormente, en su primera visita a Europa, el presidente Uribe recibiría el apoyo de Alemania para ampliar esta sanción al ELN.<sup>140</sup> Pese a dichas circunstancias, la UE buscó mantener la coherencia con su objetivo inicial de paz.

#### 6.4.1 La UE frente a la lucha antiterrorista de Colombia: un apoyo condicionado

La inclinación terrorista terminó de consolidarse con la nueva perspectiva del Gobierno Uribe frente a la confrontación, al referirse a ésta como un enfrentamiento exclusivo entre el Estado democrático de Colombia y los grupos armados narcoterroristas. Siguiendo este último planteamiento, el Ejecutivo colombiano diseñó la Política de Seguridad Democrática tanto para abordar la violencia de los grupos armados como para garantizar la seguridad ciudadana.<sup>141</sup>

A los ojos de la UE resultaba comprensible, la determinación del Gobierno de emplear los instrumentos de fuerza, que le permitieran hacer frente a la ola de violencia que azotaba el país.<sup>142</sup> Al respecto, el Alto Representante de Política

---

quince incluyen a las FARC en la lista de organizaciones terroristas” [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-06-2002/abc/Internacional/los-quince-incluyen-a-las-farc-en-la-lista-de-organizaciones-terroristas\\_106260.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-06-2002/abc/Internacional/los-quince-incluyen-a-las-farc-en-la-lista-de-organizaciones-terroristas_106260.html) Acceso febrero 2007.

<sup>140</sup> “Golpe de realidad” *Revista Semana* 15 de febrero de 2004. Ed. 1137. La solicitud de incluir al ELN en la lista de organizaciones terroristas fue hecha por el presidente Uribe el 12 de febrero, en un encuentro con empresarios alemanes en el Deutsche Bank, de Berlín. El 6 de abril se produjo la declaración de terrorista al ELN. [http://noticias.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne2004/abril/06/16062004.htm](http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne2004/abril/06/16062004.htm) Acceso mayo 2007.

<sup>141</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ministerio de Defensa Nacional *La Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá 2003, p.12 Disponible en [http://www.presidencia.gov.co/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf) Acceso julio 2004.

<sup>142</sup> Ejemplo de esta situación fue el atentado perpetrado por las FARC en contra del presidente electo Álvaro Uribe, el 7 de agosto de 2002 -día de su posesión- en el que se utilizaron lanzadores de cohetes que causaron la muerte a 21 personas en Bogotá y algunos proyectiles que impactaron contra el Palacio de Nariño -sede de la Presidencia-. Días posteriores, el primer mandatario declaró *el estado de conmoción interior* a través del Decreto 1837 del 11 de agosto de 2003.

Exterior señaló: “En tanto que las acciones de los violentos contra la población civil no son vistas como efectos colaterales de guerra, sino como objetivos militares para alcanzar un fin, es obligación del Estado enfrentar a los violentos, así como proveer seguridad a sus ciudadanos”.<sup>143</sup> Asimismo, como consecuencia del peor atentado perpetrado por las FARC en Bogotá, la Unión brindó su completo respaldo, al manifestar su solidaridad al presidente Uribe -y al pueblo colombiano- en la lucha contra el flagelo del terrorismo. De igual manera, llegaba a señalar que “Colombia no estaba sola, pues era un combate común de todas las naciones libres y democráticas contra la violencia y la intolerancia.”<sup>144</sup> De esta manera, la Unión Europea expresaba su apoyo a las iniciativas antiterroristas, dentro del objetivo del Gobierno de establecer la presencia del Estado de Derecho en todo el territorio nacional.<sup>145</sup>

Pese a que la administración colombiana alcanzaba una importante aprobación, en la UE persistían algunas reservas sobre la aplicación de las medidas contempladas en la Política de Seguridad Democrática. La disquisición subyacente es explicada por el profesor VARGAS cuando apunta: “el que un Gobierno formule una política de seguridad democrática no debe ser motivo de discusión, lo que sí es objeto de controversia en una democracia, es el contenido y los procedimientos [en que dichas medidas se lleven a cabo].<sup>146</sup> Los recelos de Europa radicaban en el beneplácito mostrado por Colombia en la guerra contra el terror y la ubicación de su conflicto en las

---

<sup>143</sup> MERCADO, Viviana: *Entrevista al Alto Representante de la UE para la PESC, Op. cit.*, p.1

<sup>144</sup> PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración del la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre los atentados terroristas en Colombia*. Bruselas 12 de febrero de 2003. 6292/03 (Presse 43).

<sup>145</sup> PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración del la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el asesinato de personalidades secuestradas en Colombia*. Bruselas 7 de mayo de 2003. 9087/03(Presse 127).

<sup>146</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “La lucha contra el terrorismo en Colombia” En SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro (Comp.) *Democracia y seguridad en Iberoamérica: los retos de la gobernabilidad*. Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa (3º 2005, Madrid) Ed. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED) Madrid 2006 p. 460

coordenadas geopolíticas del presidente Bush, quien en su cruzada global, promulgaba la preeminencia del uso de la fuerza por encima de la normatividad establecida.<sup>147</sup>

De ahí que la inquietud de la Unión residiera en dos aspectos: el impacto que pudiera sufrir la delicada situación de derechos humanos, a partir de una legislación restrictiva;<sup>148</sup> y la apertura del camino hacia la solución militar del conflicto.<sup>149</sup> En consecuencia, Europa consideraba que la respuesta al terrorismo no podía ser exclusivamente militar, sino que debía acompañarse con otras políticas, [que otorgarían] importancia al respeto de los derechos humanos y a la búsqueda de una solución política a la confrontación armada.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> BUSTELO, Mabel "Hacia un enfoque alternativo de la UE para Colombia" *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia* Op. cit., p.27. Una aproximación científica a esta doctrina dentro de la política exterior de los Estados Unidos se puede encontrar en PALOMARES LERMA, Gustavo. *Las relaciones Internacionales en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos Eds., 2006 (segunda edición).

<sup>148</sup> En efecto, como señala Sophie Rodríguez-Daviaud "Se temía que la Política de Seguridad Democrática, al apostarle a una estrategia militar mucho más firme y a un compromiso mayor de la población civil en la lucha contra las guerrillas, no respetara las recomendaciones internacionales en la materia. Además, la voluntad de entablar una negociación con los grupos paramilitares levantaba muchas dudas sobre los riesgos de impunidad de tal iniciativa." RODRÍGUEZ-DAVIAUD, Sophie "La Declaración de Cartagena: ¿Nueva etapa para las relaciones entre Colombia y la UE?" *Revista Hechos del Callejón*, N°1 marzo de 2005.

<sup>149</sup> Respecto a este último punto, Vargas sostiene que "el gran vacío de la seguridad democrática es que desestima el componente político, es decir, no cuenta con una estrategia de negociación frente a la guerrilla, articulada, creíble y seria que le permita a un Estado fortalecido y con capacidad disuasiva, colocarse como el interlocutor legítimo frente a esos alzados en armas y les ofrezca, en lugar de la posibilidad de una capitulación deshonrosa, una seria y viable terminación de la confrontación armada para entrar a ser parte de un proceso de consolidación de la democracia, en el cual todos puedan aportar. La búsqueda de la seguridad debe acudir tanto a los aspectos militares como a los diplomáticos y políticos y allí hay un vacío en la utilización de los recursos políticos para lograr la desmovilización de actores de violencia que están generando inseguridad a los ciudadanos y al Estado". VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo "La lucha contra el terrorismo en Colombia" Op. cit., p.464.

<sup>150</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo "Unión Europea y Colombia: retos y posibilidades" *Revista Semana*, 2 de febrero de 2004, Ed. 1135. Al mismo tiempo que el Alto Representante de Política Exterior Europea avalaba la obligación del Estado colombiano de enfrentar a los violentos y defender a la población de sus ataques, también insistía en la obligación de éste por buscar una salida negociada. MERCADO, Viviana: *Entrevista al Alto Representante de la UE para la PESC*, diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá, 24 de marzo de 2003.

#### 6.4.2 La puesta en marcha de los parámetros europeos

El razonamiento europeo se expresó en diferentes conclusiones del Consejo, donde la UE manifestó su respaldo condicionado a las iniciativas del Gobierno Uribe. Tanto las relacionadas con la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; como las dedicadas a entablar procesos de negociación con los grupos armados. Dichas propuestas debían estar bajo la sujeción del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.<sup>151</sup> Tales lineamientos fueron reafirmados en la reunión de Londres (2003), siendo asumidos por el Gobierno colombiano, quien se comprometió a poner en práctica las Recomendaciones de la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.<sup>152</sup>

No obstante, con posterioridad, la administración Uribe puso en marcha varias iniciativas legislativas contrarias a lo estipulado en Londres, entre ellas el Estatuto Antiterrorista, que atribuía competencias judiciales a las fuerzas armadas; y la ley sobre Alternatividad Penal, que concedía espacios de impunidad a la desmovilización de los grupos paramilitares con los que el Gobierno estaba negociando. Para el ex - diplomático RAMÍREZ OCAMPO, estas propuestas fueron interpretadas como una omisión de los compromisos adquiridos. Circunstancia que creó, por una parte, “una turbia atmósfera sobre la credibilidad del Gobierno, en cuanto a su intención de mejorar la situación de los derechos humanos”;<sup>153</sup> y, por otra, ensombreció la visita del presidente Uribe a la Unión Europea, cuyo objetivo era concretar una nueva mesa de

---

<sup>151</sup> CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo* 10 de diciembre de 2002. Doc. 14655/1/02/ REV.1. CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas 26 de enero de 2004. 5519/04 (presse 26). CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas, 13 de diciembre de 2004. 15460 (presse 343). Asimismo, dichos términos de respaldo quedaron expresados por el resto de la sociedad internacional en *la agenda Londres-Cartagena*. Declaraciones de Londres (2003) y Cartagena (2005).

<sup>152</sup> Declaraciones de Londres (2003)

<sup>153</sup> En términos del ex diplomático Augusto Ramírez Ocampo. RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “Los retos de Uribe en Europa” *Revista Semana*, Ed.1135, 02 de febrero de 2004.

donantes para Colombia.<sup>154</sup> En efecto, en su recepción al primer mandatario colombiano, algunos eurodiputados abandonaron el hemiciclo usando pañuelos blancos con la inscripción “paz y justicia en Colombia”, en protesta por la nueva ley que otorgaba amplios poderes a las fuerzas armadas.<sup>155</sup> Asimismo, la Secretaría General del Consejo expresó sus críticas respecto al Estatuto Antiterrorista; el Alto Representante señaló que “si bien la lucha contra el terrorismo requiere acciones enérgicas, debe tenerse cuidado de no tomar para ello medidas que, aún con nuestra mejor intención, puedan debilitar garantías de derechos fundamentales. Se trata de mantener un equilibrio, a veces difícil, entre firmeza contra el terrorismo y preservación de nuestro Estado de Derecho”.<sup>156</sup>

En ese orden de ideas puede afirmarse que, dentro del nuevo contexto internacional de la lucha antiterrorista y el énfasis en los medios de fuerza para solucionar los conflictos, la UE mantuvo su objetivo de emprender un proceso de paz -como solución de la confrontación armada- y, al mismo tiempo,

---

<sup>154</sup> En efecto, distintas ONG de derechos humanos (europeas y colombianas) realizaron manifestaciones contra el presidente Uribe, tachándolo de ser un hombre autoritario y amigo de los paramilitares. BIANCHI, Stefania “Derechos Humanos-Colombia: Uribe recibe lluvia de críticas en Europa. IPS Noticias 11 de febrero Bruselas. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=26543> Acceso febrero 2007.

Pese a sus esfuerzos, el Gobierno colombiano no logró demostrar sus avances en el cumplimiento de la Declaración de Londres. Siendo aquella una etapa preparatoria para una eventual mesa de donantes, distintas organizaciones sociales exhortaron su aplazamiento, previsto para ese año, hasta que Colombia cumpliera con sus compromisos en materia de derechos humanos. “Golpe de realidad”.... *Op., cit.*, p.1

<sup>155</sup> BIANCHI, Stefani *Op. cit.*, p.2. Los más férreos opositores de Uribe pertenecían a sectores de izquierda, verde y liberal. Uribe es uno de los jefes de Estado que más rechazo provoca en América Latina, en particular en lo que respecta al respeto de los derechos humanos y las libertades democráticas”, aseguraron Francis Wurtz (presidente del grupo de Izquierda Unitaria) y Daniel Cohn-Bendit (jefe del grupo de los verdes). “Uribe es uno de los jefes de Estado que más rechazo provoca en América Latina” *Revista Semana* 12 de enero de 2003 Ed. 1132.

<sup>156</sup> Nota de prensa del Alto Representante para la Política Exterior *EL COLOMBIANO*, 8 de febrero de 2004. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/sghr\\_int/79038.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/sghr_int/79038.pdf) Acceso noviembre 2007.

propuso sujetar la aplicación de los instrumentos de fuerza de la lucha antiterrorista, al respeto de los derechos humanos.

#### 6.4.3 *El cambio de la postura europea en detrimento de los elementos civiles*

La firmeza europea y el fracaso posterior de los mencionados proyectos de ley llevaron al Gobierno Uribe a replantear su estrategia frente a la UE y lograr una actitud más favorable. Su carta de presentación fue el balance favorable de la *Seguridad Democrática*, como lo demostraban los primeros resultados alcanzados: el mejoramiento en la seguridad (disminución de asesinatos, secuestros y atentados); ii) el proceso de desmovilización de miembros de las autodefensas y deserciones del ELN y las FARC; iii) la inclusión de los principios de verdad, justicia y reparación en el debate que definiría el marco regulador de las desmovilizaciones de los combatientes; y iii) un acercamiento del Gobierno con su principal oposición en los encuentros internacionales: la sociedad civil organizada.

Dichos logros fueron presentados en Cartagena, coincidiendo con el encuentro del diálogo tripartito para la cooperación internacional en Colombia.<sup>157</sup> Por su amplio desarrollo, esta última circunstancia otorgó al Gobierno Uribe una posición negociadora aventajada, con la que aspiraba a obtener una declaración más favorable que la promulgada en Londres.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> La confluencia del balance en derechos humanos y el dialogo de la cooperación internacional es apuntada por el embajador canadiense, Jean Marc Duval, al referirse al encuentro de Cartagena como el cumplimiento de dos objetivos: la evaluación de los logros alcanzados desde julio de 2003 y la identificación de los desafíos que tenemos el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional, así como la manera de empezar a solucionarlos. Intervención de Jean Marc Duval, embajador de Canadá en *Foro Londres-Cartagena: agenda en marcha* en *Op. cit.*, p. 18

<sup>158</sup> Como lo señala Sophi Rodríguez-Daviaud, "Si la Declaración de los países del G-24 del 20 de diciembre del 2004 subrayaba ya los logros obtenidos por el Gobierno de Colombia en el desarrollo de diferentes temas relacionados a la Declaración de Londres, el texto de Cartagena parece marcar un nuevo paso. RODRÍGUEZ-DAVIAU, Sophie "La Declaración de Cartagena: una nueva etapa...*Op. cit.*,p.2.



a. *Relajamiento de las Recomendaciones de la ONU en materia de derechos humanos*

En efecto, en la misma Declaración que se respaldó el proceso desarrollado en torno a la demanda de cooperación, el Gobierno colombiano lograba la reafirmación del apoyo internacional a su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Asimismo, obtuvo el reconocimiento de sus progresos en el contexto democrático y en el ámbito de los derechos humanos. De hecho, los representantes gubernamentales resaltaron los avances y la disposición del Gobierno y de las instituciones del Estado, para trabajar en la aplicación de las Recomendaciones del Alto Comisionado de la ONU, alentándoles para continuar con sus esfuerzos.<sup>159</sup> En contraste, las exigencias se dirigieron a los grupos armados, haciendo un enérgico llamado para que éstos también acogieran las Recomendaciones, realicen un compromiso total en el cese de hostilidades y el fin del reclutamiento de menores, así como la liberación de los secuestrados.<sup>160</sup>

Junto al beneplácito mostrado por la sociedad internacional, frente a los logros del Gobierno colombiano, los donantes remarcaron la necesidad de alcanzar mejores resultados en las Recomendaciones de la ONU; y la urgencia de contemplar un marco jurídico legal que se ciñera a los principios de verdad, justicia y reparación para los procesos de desmovilización de los grupos armados.<sup>161</sup>

No obstante, para varios observadores, la actitud de la UE en Cartagena fue menos exigente frente a las Recomendaciones de Derechos Humanos, pues la

---

<sup>159</sup> Punto 9 de la Declaración Cartagena *Doc., cit.*, p.1.

<sup>160</sup> Para el presidente de Confecamaras, Eugenio Marulanda, esta disposición sentó un precedente importante sobre la corresponsabilidad de los actores involucrados en el conflicto, hecho que en Londres pasó inadvertido. Intervención de Eugenio Marulanda en el *Foro Londres-Cartagena: agenda en marcha* en *Op. cit.*, p.31

<sup>161</sup> Declaración Cartagena *Doc., cit.*, p.1.

verificación de avances reales en dicha materia, parecía quedar relegada ante la lucidez de los logros demostrados por la Administración Uribe en seguridad.<sup>162</sup> Con más prudencia en sus propuestas de ley, la canciller colombiana explicaba que el Gobierno requería de la sociedad internacional, el reconocimiento de la existencia de la democracia y de la capacidad institucionalidad de Colombia para enfrentar las dificultades de orden público. Y, “aunque quede mucho camino por recorrer, especialmente en materia de derechos humanos, esta administración considera que este es el punto de partida”.<sup>163</sup>

*b. El viraje de la UE frente a la naturaleza de la problemática colombiana*

En la cita de Cartagena también se debatieron los términos de la situación colombiana, con respecto a la existencia de un conflicto armado y una crisis humanitaria, siendo bastante favorables a los criterios del presidente Uribe.<sup>164</sup> En palabras de GÓMEZ BUENDÍA éste fue uno de los triunfos más significativos del Gobierno colombiano; si bien la Declaración no señaló la problemática del país como terrorismo, tampoco la denominó como conflicto

---

<sup>162</sup> PÉREZ, DIEGO “Entre Londres y Cartagena se embolataron...” Op. cit. p.1 Seminario-Taller Balance y Perspectivas de las Relaciones Políticas y de Cooperación entre la UE y Colombia” Op. cit., p. 8. RODRÍGUEZ-DAVIAU, Sophie “La Declaración de Cartagena... Op., cit., p. 1. Varios analistas colombianos coinciden en señalar que los avances en materia de seguridad durante esta etapa deben ser matizados, así como también deben considerarse otros aspectos no tan lucidos de la Seguridad Democrática. “Uribe, Tres Años. Informe Especial”, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, VIII/2005. Citado por VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “La lucha contra el terrorismo en Colombia” Op. cit., pp. 462 y 463. Ver también GARCÍA PEÑA, Daniel “Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe” Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM) Madrid, 2005. p. 6 Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> Acceso mayo 2010.

<sup>163</sup> Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Carolina Barco, en el *Foro Londres-Cartagena: agenda en marcha* en Op. cit., p.14

<sup>164</sup> Durante su intervención en Cartagena el presidente Uribe señaló: “Esa realidad de violencia yo he pedido que no se la denomine conflicto. Es un desafío del terrorismo a la sociedad colombiana y a las instituciones democráticas”. Discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez durante la instalación de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional en Cartagena, 3 de febrero de 2005.

armado y sí se refirió a una “situación de violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados”.<sup>165</sup>

El Delegado de la Comisión Europea, ENEKO LANDABURU, reconoció la enorme presión que ejerció el Gobierno, para no calificar la situación como conflicto armado interno y las discrepancias que al respecto se presentaron en el interior del G-24 sin alcanzar una postura única.<sup>166</sup> Sin embargo, agregó que más allá del duro debate semántico entre los asistentes, la UE concedió un voto de confianza a la postura defendida por el Gobierno ante la mejora general en democracia, derechos humanos y libre circulación; siendo tales hechos los que objetivamente contaron para el otorgamiento del respaldo europeo.<sup>167</sup>

Desde una perspectiva global, la Declaración de Cartagena puede explicarse por la concurrencia de dos asuntos vitales en la agenda bilateral: la participación de la cooperación europea, en la solución pacífica del conflicto, y el respaldo de la Unión a la lucha antiterrorista. Respectivamente, la administración Uribe había demostrado importantes resultados, como la creación de espacios publico-privados para discutir la asistencia internacional,

---

<sup>165</sup> Para dicho autor, esta fórmula reconoce la existencia de un conflicto, pero no implica la legitimidad de los grupos armados o las causas objetivas. Asimismo, la Declaración afirmó la presencia de una “preocupante situación humanitaria” y no una “crisis humanitaria”. Siguiendo a este mismo autor, dichos conceptos evitarían la “incómoda” equiparación del Estado colombiano con un Estado colapsado carente de instituciones capaces de atender a sus víctimas. GÓMEZ BUENDÍA, Hernando “La sociedad civil resurgió para suscribir un documento maduro que recoge los aciertos del Gobierno y los valores de una paz con justicia” *Revista semana* 14 febrero 2005. Ed. 1189.

<sup>166</sup> Dicha cuestión fue un duro debate entre la posición inamovible del Gobierno colombiano y el poco consenso de la sociedad internacional. Así fue reconocido por la embajadora de Brasil, Maria Celina de Azevedo y Rodríguez quien señaló que “en Cartagena no hubo una discusión semántica sino una pelea semántica. Por su parte, la periodista de LE MONDE, Marie Eve Detoufet, señala que esta apreciación sobre la situación colombiana obedeció sobre todo a la falta de convergencia en la visión de la sociedad internacional sobre el panorama colombiano. Intervención de la señora embajadora de Brasil María Celina de Azevedo y Rodríguez y de la periodista Marie Eve Detoufet del Diario Le Monde en el *Foro Londres-Cartagena: agenda en marcha* en *Op. cit.* pp. 43 y 30, respectivamente.

<sup>167</sup> “No queremos tener una actitud imperialista”, dice Canciller de Comisión Europea en Cartagena” Eneko Landaburu, diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá, 4 de febrero de 2005.

entre sectores que contribuyeran a la paz; así como la mejora general en la seguridad del país. Dichos logros serían aprovechados por el Gobierno colombiano para solicitar un mayor apoyo de la UE, especialmente en su acción contra los grupos armados y la visión de la problemática colombiana desde esta perspectiva. La entremezcla de ambas cuestiones -hasta entonces independientes- resultó ventajosa para el Gobierno, pero no así para la coherencia de la política de la UE. Ésta por una parte, desplegaba su cooperación para el desarrollo, en el tratamiento de los factores que alientan un conflicto armado; mientras que por otra, comenzaba a enfocar su discurso político, en línea con la formulación terrorista del Gobierno, al centrarse exclusivamente en las agresiones de la guerrilla contra la población civil y las instituciones democráticas. Desde esta última lectura, resultaba lógica y pertinente una acción estabilizadora del Estado, como la propuesta en la *Seguridad Democrática*, y no una mesa de negociación, como lo había señalado insistentemente la postura europea, desde la ruptura del proceso de paz.<sup>168</sup>

### 6.5 Conclusión

En su diálogo político con Colombia, la UE manifestó su apoyo por alcanzar una solución pacífica al conflicto armado. Dicha postura respondía a la visión inicial de la problemática interna, no limitada a la confrontación armada, sino observadora de importantes factores estructurales que impulsan la violencia. Tales elementos fueron resultado del debate producido en torno al Plan Colombia y la inconveniencia de la UE para participar en el mismo.

En contraposición, la UE propone una acción integral que comprenda, la negociación política para finalizar el enfrentamiento armado y el tratamiento de

---

<sup>168</sup> Varios autores señalan que resultaba paradójico el respaldo de la UE en el momento en que el propio Gobierno debatía la naturaleza de la problemática armada. Hasta ese entonces, la asistencia a la negociación y el despliegue de ayuda humanitaria europea respondía a la búsqueda de la solución del conflicto armado y no a una amenaza terrorista. CASTRO GARCÍA, Lourdes "Algo más sobre la mesa de Cartagena: "La UE va de retro" *Boletín quincenal del CINEP*. Ed.401 23 de febrero-9 de marzo de 2005. BUSTELO, Mabel y SANZ TRILLO, Antonio, "La UE y Colombia en la encrucijada" *Documento Estratégico* n° 2, febrero de 2006. Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM), p.1

causas subyacentes que conduzcan a una paz duradera. En dicha estrategia la UE otorgó un lugar fundamental a la sociedad civil, para que alcanzara amplios acuerdos con el Gobierno en las reformas a emprender. Asimismo, convocó a la sociedad internacional para que respaldara estos esfuerzos de paz, especialmente mediante sus programas de cooperación. Sin embargo, dicha propuesta sólo alcanzó un desarrollo parcial, pues mientras el componente civil e institucional encuentra un importante dinamismo en el *Proceso Londres-Cartagena*; las posibilidades de diálogo se enfrentan a un escenario adverso, marcado por la lucha antiterrorista y la preferencia por los instrumentos de fuerza en Colombia.

Así las cosas, la postura de la UE respecto al enfrentamiento entre las partes no se limitará a su insistencia en la salida dialogada; sino que considera una nueva dimensión en su diálogo político con Colombia: la lucha antiterrorista, entendida ésta como la obligación del Estado de combatir la violencia de los grupos armados contra la población civil. No obstante, para mantener la coherencia en su discurso, la UE condiciona el respaldo a dichas medidas, al respeto de los principios democráticos.

Aunque inicialmente dichas condiciones guiaron el apoyo europeo, en la reunión de Cartagena no se mantuvo dicho rigor, por cuanto la UE mostró condescendencia por el balance en materia de derechos humanos -a la luz de los resultados de seguridad- y aceptó la definición de la problemática colombiana - más a fin con la violencia de grupos ilegales que a un conflicto armado-. Como veremos a continuación, dicho giro tendría importantes repercusiones en la postura de la UE frente a Colombia, comprometiendo la coherencia de su política. De momento apuntamos que, a medida que la UE inclinaba su diálogo político hacia la lucha antiterrorista y la seguridad; se resquebrajaban los principios que inspiraron la propuesta de paz europea desplegada hasta ese momento en Colombia, enfocada en abordar los factores subyacentes.



## **CAPÍTULO SÉPTIMO. LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE LA UNIÓN EUROPEA APLICADA AL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO (1998-2006)**

Desde la invitación hecha por Colombia a la Unión Europea y sus Estados miembros, para participar activamente en los procesos de paz, éstos formularon la solución pacífica del conflicto, como su objetivo de política exterior en ese país. Para ello definieron un respaldo político y financiero a los esfuerzos que en ese sentido se realizaran: tanto a los diálogos de las partes, como a las propuestas consensuadas por la sociedad civil.

A partir de esta estrategia integral, la UE desplegó su Política de Prevención y Gestión de Conflictos mediante dos instrumentos centrales: el Dialogo Político y la Cooperación para el Desarrollo. El primero respondió a los procesos de negociación del Gobierno colombiano con los grupos armados; y el segundo se enfocó en financiar los acuerdos arrojados por las mesas de diálogo y en abordar los factores subyacentes que originan y alientan la confrontación.

Con el propósito de analizar, la respuesta de la UE a su compromiso asumido con Colombia, y verificar el cumplimiento de los principios europeos sobre el terreno, describiremos y analizaremos los instrumentos mencionados, así como su contribución a la paz. En ese sentido, este capítulo se ha estructurado en los siguientes apartados:

- i) La Unión Europea en las negociaciones de paz de Colombia
- ii) La Cooperación para el Desarrollo y los Laboratorios de Paz
- iii) El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (primera fase)
- iv) Balance de la Política de Prevención y Gestión de Conflictos de la UE en el caso colombiano

## APARTADO 1. LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE COLOMBIA

La petición hecha por Colombia a la sociedad internacional, para que preste su colaboración a la solución del conflicto armado, significó un profundo cambio en la política del país: no sólo en materia exterior, sino también en el planteamiento negociador. Hasta ese entonces, como se anotó anteriormente, la confrontación armada y los procesos de paz se encontraban relativamente ocultos a la comunidad internacional. Como motivo de dicha determinación, PARDO y CARVAJAL apuntan tres razones: i) la decisión del Estado de mantener la violencia colombiana aislada de cualquier contaminación de la Guerra Fría, que abriera la brecha para la intervención de las superpotencias; ii) la política gubernamental de presentar como dos fenómenos diferentes las drogas ilícitas y el conflicto interno; y iii) el temor, fundamentalmente de las fuerzas militares, de que la internacionalización de los procesos de paz, implicaran el reconocimiento de facto de un status de beligerancia para las guerrillas.<sup>169</sup> Dichas circunstancias determinaban un reducido margen de acción a la asistencia internacional, expresada en capítulos puntuales.<sup>170</sup>

A finales del siglo pasado, esta situación cambió radicalmente, ante las nuevas dimensiones alcanzadas por el conflicto colombiano y la consiguiente

---

<sup>169</sup> Estos autores señalan que los primeros pasos hacia el giro hecho por el Gobierno Pastrana, fueron anticipados previamente por la administración anterior de Ernesto Samper (1994-1998). CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo "Internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz" en ARDILA, Marta., CARDONA, Diego., TICKNER Ariene., (eds), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fiedrich Ebert Stiftung-Hanns Seidel Stiftung, 2002, p. 185.

<sup>170</sup> CORREA ROBLEDO señala la discreta presencia internacional en los diálogos o contactos de los Gobiernos colombianos en la década de los noventa. Dicha colaboración se expresó en la entrega formal de armas en la negociación con el M-19, la verificación del proceso con el EPL y los buenos oficios con las FARC. CORREA ROBLEDO, Ricardo "La comunidad internacional y los procesos de paz en Colombia" En *Conciliations Resources e INDEPAZ Punto de Encuentro. Documentos sobre Democracia y Paz* N° 35, Bogotá abril 2006, p. 66. Disponible en [http://www.c-r.org/our-work/accord/comparative-learning/documents/CR\\_Cooperacion.pdf](http://www.c-r.org/our-work/accord/comparative-learning/documents/CR_Cooperacion.pdf) Acceso en abril de 2007.



respuesta exterior, para alcanzar su finalización. Una muestra palpable de este giro, es el amplio protagonismo alcanzado por representantes internacionales, en las negociaciones abiertas por los Gobiernos colombianos con las organizaciones armadas. Así lo testifican los grupos de países, que respaldaron los procesos de paz entre la administración Pastrana y las guerrillas; así como la colaboración que, respectivamente, ofreció por la ONU y la OEA al presidente Uribe, en su intento por relanzar los contactos con las FARC y su iniciativa de desmovilización paramilitar. A continuación, observaremos la participación de la Unión Europea en dichas iniciativas, las condiciones en las cuales ésta se desarrolló y su impacto en la construcción de paz.

### *7.1 Las negociaciones con las guerrillas: de la euforia a la frustración*

Hacia el final de la década de los noventa, Colombia presentaba una acumulación de circunstancias, que parecían propiciar la búsqueda de una salida negociada. No sólo por los acercamientos que la administración Samper (1994-1998) había tenido con el ELN,<sup>171</sup> sino por el balance negativo que su gestión arrojó, frente a la intensidad del conflicto con las FARC.<sup>172</sup> Asimismo, el

---

<sup>171</sup> A finales de la administración de Ernesto Samper (1994-1998) representantes del Gobierno y de la sociedad civil sostuvieron dos encuentros con delegados del ELN. La primera reunión sucedió con el auspicio de España en el Palacio de Viana (febrero de 1998) y la segunda, con el apoyo de la Iglesia Episcopal alemana en Mainz, el 15 de julio de ese mismo año. De este último encuentro se produjo la declaración "Puerta del Cielo". Este primer aspecto fue considerado de importancia capital, en tanto que la insurgencia lo concibió como un foro ampliamente participativo, que junto con diversos sectores, discutiría los principales problemas del país. CELIS, Luis "ELN, entre el diálogo y los hechos de guerra". Disponible en [www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=nodel/135](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=nodel/135) Acceso en octubre de 2010.

<sup>172</sup> Citando a RANGEL y a ECHANDÍA, TICKNER señala que entre 1996 y 1998, esta guerrilla se había fortalecido en varios sentidos: aumentó su pie de fuerza, diversificó su presencia territorial y se independizó financieramente. De ahí que alcanzara sendas victorias militares que hacían pensar que el balance de poder con la fuerza pública se había inclinado a su favor. RANGEL SUAREZ, Alfredo "Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy of Colombia" *Journal of International Affairs*, Vol. 53, N°2, primavera 2000, pp. 577-601. ECHANDÍA, Camilo "El conflicto interno: cambios recientes" *Revista Cambio*, marzo 2003. Citados por TICKNER, Arelene "Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia: de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe". *Trabajo preparado para ser presentado en el congreso de 2003 de Latinamerican Studies Association (LASA)*, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003, p. 2

clamor popular se extendía de manera contundente con “el mandato ciudadano por la paz”, que arrojó 10 millones de votos simbólicos a favor de los diálogos con la guerrilla, durante las elecciones locales de octubre de 1997.<sup>173</sup> El colofón de este escenario fueron los contactos establecidos con las FARC, por el entonces candidato a la presidencia Andrés Pastrana, que auguraban la posibilidad de iniciar un proceso de paz en caso de su elección.<sup>174</sup>

### 7.1.1 *La propuesta negociadora del Gobierno Pastrana y la postura europea*

Con su llegada al Palacio de Nariño, el presidente Pastrana puso en marcha una estrategia de paz, que tuvo como columna vertebral la apertura de dos mesas de negociación con las guerrillas: primero con las FARC<sup>175</sup> -en enero de 1999-, y posteriormente con el ELN<sup>176</sup> -en abril de 2000-, que contarían con una importante presencia internacional, ante la invitación realizada por las partes.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> TICKNER, Arelene “Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia.. *Op. cit.*, p.2

<sup>174</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP “La esquivada búsqueda de la paz en Colombia” *Reporte de América Latina* N°1 26 de marzo de 2002, p. 21.

<sup>175</sup> El 9 de julio de 1998, el Presidente electo Andrés Pastrana se reunió con el comandante de las FARC, Manuel Marulanda y su feje militar “el mono joyoy”, para acordar las condiciones con las que se iniciarían las conversaciones de paz. Una vez posesionado, el presidente creó una zona de despeje, donde la fuerza pública no ejerciera presencia y de este modo satisfacer las exigencias de seguridad de las FARC. Las conversaciones de paz tuvieron su apertura el 7 de enero de 1999 en San Vicente del Caguán (Departamento de Caquetá).

<sup>176</sup> Los diálogos del Gobierno con la guerrilla del ELN comenzaron formalmente el 25 de abril de 2000. Tuvieron un enfoque pre-negociador, en la medida que se limitaron a la definición de condiciones y elementos sobre los cuales se desenvolvería el proceso de paz como tal. Inicialmente, la guerrilla retomó cuestiones centrales de sus encuentros previos con representantes de la sociedad civil y delegados del Gobierno anterior, referidos a la realización de una Convención Nacional y la búsqueda de acuerdos humanitarios. Dichos encuentros servirían para elaborar un documento referencia que se vincularía a la agenda de diálogo.

<sup>177</sup> Para la apertura de la mesa de negociación con las FARC, presidente Pastrana extendió una invitación a los Jefes de Misión de los Estados miembros para que asistieran a su instalación. Desde ese momento la UE se vinculó al mismo, manifestando su esperanza de que se diera un impulso decisivo hacia la realización de la paz en Colombia. PRESIDENCIA DE LA UE “Declaración de la UE y sus Estados asociados en relación con el comienzo de Conversaciones de Paz en Colombia.” *Boletín UE1/2-1999*, Política exterior y de seguridad común (7/21). Asimismo, en los contactos previos del Gobierno con el ELN, se anticipó la vinculación de la

Ambos procesos tuvieron dinámicas y condiciones distintas, donde el Gobierno dio cierta prioridad a los diálogos con las FARC. Mientras estos últimos se sucedieron en una zona desmilitarizada en San Vicente del Caguan,<sup>178</sup> los encuentros con el ELN se desarrollaron principalmente en el exterior -Suiza, Venezuela y Cuba- a la espera de un territorio despejado en el sur de Bolívar, que nunca pudo cristalizarse.

Esta ventana de diálogo significaba un punto de partida estratégico, para la contribución de la Unión Europea a la paz de Colombia y el impulso de sus principios para alcanzarla: tanto en su dimensión civil -que rechazaba la salida militar-; como doctrinal, en la medida que su política de prevención de conflictos observaba primordial, abordar las causas subyacentes que han dado lugar a la confrontación;<sup>179</sup> y que en el caso de Colombia, se manifiestan en la débil construcción de un Estado moderno.<sup>180</sup>

---

comunidad internacional a la negociación. Para ello se solicitó el respaldo de España, Francia, Noruega, Suiza y Cuba.

<sup>178</sup> En principio dicha área sólo tendría una vigencia de 90 días, pero su duración fue objeto de sucesivas ampliaciones de acuerdo con la evolución del proceso. El territorio se conformaba de 5 municipios al sur del país: la Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa (en el departamento del Meta) y San Vicente del Caguán (departamento de Caquetá). El área alcanzaba una extensión total de 42.000 kilómetros, semejante a la superficie de Suiza.

<sup>179</sup> Al respecto, la Declaración de la presidencia francesa apuntaba: “En opinión de la UE, no hay alternativa al proceso de paz. No existe una solución militar que pueda conducir a una paz duradera [...]. Colombia sufre una violencia endémica cuyas causas trascienden el conflicto causado por los movimientos guerrilleros y el tráfico de drogas. Esta es la razón por la que la UE sólo puede animar decididamente al Gobierno colombiano para que adopte reformas políticas estructurales [...]”. PRESIDENCIA DE LA UE Declaración de la presidencia, en nombre de la UE con ocasión de la segunda reunión del Grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia, Bruselas, París, 25 de octubre de 2000. Boletín UE 10-2000. Política Exterior y de Seguridad Común (10/26). Citada por SANZ TRILLO, Antonio “Política exterior del Partido Popular en Colombia (1996-2004) en Proyecto “Europa y Colombia: Diplomacia y sociedad civil” Documento de trabajo nº 1, Centro de Investigación para la paz (CIP-FUHEM) Madrid, noviembre de 2004, p. 5.

<sup>180</sup> Así lo interpreta ROY cuando señala que “los diplomáticos europeos consideran la situación colombiana como endémica, consustancial a una sociedad fracturada [...] La corrupción del gobierno, la injusticia social y el abandono de las obligaciones del Estado aparecen como las causas de la crisis”. ROY, Joaquín “Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process. From Good Intentions to High Frustrations. Miami European Union Center” *Working Papers Series*, Vol. 2, nº 7 junio 2002 p. 20. Cita por

Así en el marco de las negociaciones, la acción europea tuvo como horizonte principal, tanto la suspensión de la confrontación armada, como la ejecución de profundos cambios estructurales, a partir de los acuerdos alcanzados por las partes. De ahí su reconocimiento a las guerrillas -como protagonistas políticos y contrapartes en el conflicto- y su hincapié en la concertación de cambio con estas organizaciones.<sup>181</sup>

A partir de dicha lectura, la UE desplegó dos tipos de instrumentos: uno de naturaleza política, que se materializaba en un amplio despliegue diplomático por parte de determinados Estados miembros, que asistirían a las mesas de negociación. Y otro, de carácter económico, destinado a financiar las propuestas que de allí surgieran, mediante la cooperación para el desarrollo, del que nos ocuparemos más adelante.

### 7.1.2 *La mediación internacional en los diálogos con las guerrillas*

La presencia europea, en los procesos de paz del Gobierno Pastrana, se expresó en la participación diplomática de diferentes Estados miembros, tanto en el grupo de países amigos con las FARC -conformado por veintiséis representantes<sup>182</sup> y su comisión de acompañamiento que articulaba de manera directa las negociaciones-<sup>183</sup>; como en las conversaciones con el ELN, donde

---

<sup>181</sup> ROJAS CORONEL, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?*. Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002).

<sup>182</sup> Esta presencia internacional se adopta formalmente en el Acuerdo de los Pozos, alcanzado por las partes en febrero de 2001 y en cuyo desarrollo se invitó a representantes de veintiséis países. Este gran grupo lo integraban Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Cuba, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Venezuela y el Estado Vaticano, así como los delegados del Secretario General de la ONU y de la Comisión Europea. RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2004, p.222.

<sup>183</sup> Al apoyo ofrecido desde algunos países americanos y europeos no comunitarios (Canadá, Cuba, México, Venezuela, Noruega y Suiza), se sumaron los Estados miembros de España, Francia e Italia. Dicha comisión sería bimestralmente informada sobre la marcha del proceso y

España y Francia, hicieron parte activa con otros socios.<sup>184</sup> Dichas comitivas tuvieron a su vez, el respaldo del enviado especial del Secretario General de la ONU.<sup>185</sup>

De acuerdo con lo estipulado por Gobierno y guerrillas, la asistencia internacional tendría las funciones básicas de generar confianza entre éstos, brindar una mayor seguridad y firmeza a los compromisos asumidos; así como verificar su cumplimiento y servir de mediador en caso de dificultades.<sup>186</sup> A partir de dichos lineamientos, la preocupación central de los colaboradores fue cimentar la disposición negociadora de las partes, así como despojarlos de toda suspicacia; no sólo respecto a su contraparte, sino también de la propia intervención internacional, que aun levantaba recelos en las FARC.<sup>187</sup>

Dicha actuación hunde sus fundamentos intelectuales en el llamado enfoque sociológico de la mediación, que hace hincapié en el proceso de comunicación e intercambio, como una vía para cambiar percepciones y actitudes.<sup>188</sup> Esta visión

---

se encargaría de orientar, coordinar y facilitar, entre otros, una reunión semestral con la totalidad de los países amigos y recibir sus apreciaciones en el marco de un acompañamiento moral, político, económico y técnico. RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 219.

<sup>184</sup> Los esfuerzos españoles y franceses también contaron la participación de Noruega, Suiza y Cuba. "Países amigos por la paz" *El Tiempo*, 15 de julio de 2000.

<sup>185</sup> Desde 1999 Jan Egeland fue designado por la Secretaría General de la ONU, como enviado especial para asesorar al presidente Andrés Pastrana en las negociaciones con las Farc y el ELN.

<sup>186</sup> "Países amigos por la paz" *El Tiempo*, 15 de julio de 2000.

<sup>187</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,. GARCÍA PEÑA señala que tanto el Gobierno como las FARC tenían recelos de la presencia internacional en las negociaciones. No obstante, sus posiciones fueron alterándose paulatinamente, como consecuencia de una suma de factores como: la positiva experiencia de las audiencias sobre cultivos ilícitos, el trabajo cuidadoso y silencioso del Representante del Secretario General de la ONU, los aprendizajes del "eurotour", las visitas de rubios "ojiazules" a los campamentos del Caguán, los informes de ONG y gobiernos sobre derechos humanos. GARCÍA PEÑA, Daniel "Caguán Internacional: lecciones para el Gobierno y las FARC" *Revista Semana* 2 de abril de 2001. Ed. 983.

<sup>188</sup> AALL, Pamela "Multiparty mediation and the conflict cycle" in *Herding cats: Multiparty mediation in a complex world*, Editado por CHESTER, Crocker A., HAMPSON, Fen Osler and AALL, Pamela eds. Herndon, VA: USIP Press, 1999, pp. 22-23. Citado por ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,.

se manifestó en momentos destacados, como la gira de la cúpula negociadora de las FARC por el viejo continente, en la que manifestaron su voluntad de internacionalizar el proceso de paz, establecer contactos con diferentes organizaciones y Gobiernos, así como conocer distintos modelos políticos y sociales.<sup>189</sup> Como explica GARCÍA-PEÑA, estos acercamientos iniciales, junto con otras experiencias positivas con representantes internacionales, favorecieron el clima propicio para abandonar sus tradicionales recelos y ver factible un rol más activo de la comunidad internacional en la mesa de negociación.<sup>190</sup> Asimismo, en el caso del ELN, estos acercamientos tuvieron lugar con el apoyo internacional en Venezuela, Cuba y Suiza. De acuerdo con dichas actuaciones, es posible concluir que la contribución externa no tendría por objeto cambiar la relación de fuerzas, ni las condiciones objetivas de la confrontación, y tampoco la propuesta de soluciones sobre problemas reales del conflicto; sino cambiar las percepciones, las actitudes, los valores y los comportamientos de las partes en conflicto, que condujeran a un cese de las hostilidades y a las condiciones propicias para la conclusión de acuerdos.<sup>191</sup>

No obstante, cabe señalar que durante el proceso con “los elenos” si se desarrollaron esfuerzos más comprometedores, con el propósito de establecer un territorio, donde las partes pudieran discutir soluciones a cuestiones concretas y donde además se pudieran ejecutar dichas propuestas. En tanto que este planteamiento era férreamente rechazado por las poblaciones objeto del

---

<sup>189</sup> La gira de los voceros del Gobierno colombiano y de la guerrilla de las FARC tuvo lugar durante las primeras semanas del mes de febrero de 2000. Los destinos fueron: España, Suecia, Noruega y el Vaticano. Dicha visita tenía como propósitos dar a conocer los avances llevados a cabo en las negociaciones y acercarse a otros sistemas políticos, económicos y sociales que permitan enriquecer el diálogo en la mesa de negociación. “La negociación política” *Revista Cambio*, 26 de junio de 2000.

<sup>190</sup> GARCÍA PEÑA, Daniel “Caguán Internacional: lecciones para el Gobierno y las FARC” *Revista Semana* 2 de abril de 2001. Ed. 983.

<sup>191</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

despeje, los representantes de los países amigos se desplazaran hasta la zona, para dialogar con las autoridades y las comunidades del sur de Bolívar.<sup>192</sup>

### 7.1.3 *Las dificultades del terreno y el impacto de la actuación europea*

Pese a la existencia formal de negociaciones y la oportunidad que representaban, la actuación europea se encontró profundamente limitada por dos circunstancias. Por una parte, las restricciones que se impusieron desde las mesas de diálogo a la mediación externa; y por otra, las complejas condiciones que presentaba el contexto colombiano.

En el primer sentido se destaca por ejemplo, el rígido papel de buenos oficios que las partes concedieron a sus colaboradores, la renuencia de las FARC a concederles un protagonismo mayor<sup>193</sup>, así como la falta de un mandato claro por parte de la administración Pastrana a la presencia internacional.<sup>194</sup> De manera que, mientras el proceso con las FARC sufría todo tipo de altibajos por cuestiones de orden público, sólo en su etapa final de más aguda crisis, las partes demandaron el activo apoyo de los representantes internacionales;

---

<sup>192</sup> “Comienza viaje de la comisión al sur de Bolívar” en *El Tiempo* 16 de septiembre de 2000. “Países amigos elaboran proyecto de despeje” *El Tiempo* 2 de diciembre de 2000. Los esfuerzos internacionales también contemplaron una misión técnica de la ONU que visitó la zona para elaborar un diagnóstico y ofrecer sus recomendaciones. “Se acelera el despeje con el ELN” *El Tiempo*, 26 de marzo de 2001.

<sup>193</sup> RAMÍREZ apunta que mientras el Gobierno pretendió un mayor protagonismo de la presencia internacional, las FARC mantenían una férrea oposición a la misma, matizada por algunos comunicados. RAMÍREZ, Socorro *Op. cit.*, p. 219. En ese sentido CORREA ROBLEDO señala que -por las reticencias de las FARC-, sólo desde finales de enero de 2002, hicieron presencia permanente en la mesa de diálogo el embajador que presidía la comisión de acompañamiento, junto con su antecesor y su futuro reemplazo. Además del delegado de la ONU y los enviados de la Conferencia Episcopal. CORREA ROBLEDO, R. *Op. cit.*, p. 67.

<sup>194</sup> “Fueron muchas las reuniones en Bogotá en las cuales los embajadores se hacían preguntas sobre la evolución del proceso con las FARC, pero sin tener una respuesta u orientación clara.” CORREA ROBLEDO, R. *Op. cit.*, p. 67.

momento en que éstos pudieron desempeñar una labor más significativa, aunque con pocos resultados.<sup>195</sup>

En el segundo aspecto, ROJAS CORONEL subraya la complejidad del contexto colombiano, en el marco del cual se desarrollaron los diálogos; pues paradójicamente, éstos estuvieron rodeados de una escalada militar y de una agudización de la violencia. Dicha situación se generó a partir de la confluencia de varias circunstancias: i) la decisión de las partes de negociar sin un previo cese el fuego, con un impacto directo sobre la población civil;<sup>196</sup> ii) un fortalecimiento simultáneo de las partes, que les llevó a mantener un optimismo razonable, sobre sus posibilidades de vencer militarmente a su oponente;<sup>197</sup> iii) la irrupción de las autodefensas como nuevos actores autónomos e integrantes del conflicto, y con capacidad de alterar la situación militar de las guerrillas<sup>198</sup> y

---

<sup>195</sup> Tras el advenimiento del contexto antiterrorista y el anuncio de ruptura hecho por el Gobierno en enero de 2002, las FARC acudieron al enviado especial de Naciones Unidas, al embajador de Francia y a representantes de la Iglesia Católica, para explorar las posibilidades que pudieran salvar el proceso. Resultado del encuentro fue un documento firmado por las partes, donde se fijaba una agenda en torno a compromisos como: el cese el fuego, cronogramas concretos de la agenda y la presencia permanente de los facilitadores en la mesa de negociación. Asimismo, se amplió una vez más la zona de despeje. Analistas entrevistados por el INTERNATIONAL CRISIS GROUP consideraron esta actuación como el aspecto más notable de esta crisis de enero. “Pues, para una organización como las FARC que desconfía tanto de las iniciativas internacionales, aceptar a un tercero se trató de una decisión de enorme trascendencia”. INTERNATIONAL CRISIS GROUP “La esquiada búsqueda de la paz en Colombia” *Op. cit.*, p. 25.

<sup>196</sup> A lo largo de las conversaciones, se presentaron graves violaciones de los derechos humanos y diversos actos de violencia indiscriminada contra la población civil. A los constantes ataques del ELN a la infraestructura vial, petrolera y eléctrica; se sumaron los secuestros de un avión con 46 personas a bordo y el de 167 feligreses en una iglesia en Cali. Asimismo, la violencia de las FARC se demostró en el secuestro y asesinato de tres indigenistas estadounidenses, ataques a poblaciones rurales y asesinato de figuras públicas como el congresista Diego Turbay, junto a su madre, y la ex ministra de cultura Consuelo Araújo.

<sup>197</sup> En el caso del Estado, esta circunstancia se presentaba gracias al apoyo estadounidense; y en el de las FARC, como consecuencia de las concesiones hechas por el Gobierno con la zona desmilitarizada y el uso inadecuado que la insurgencia le estaba dando.

<sup>198</sup> Recordemos que este fenómeno experimentó su fase de mayor auge a finales de los años noventa. Y que hasta ese momento las propias guerrillas y representantes internacionales no los habían considerado como grupos independientes sino asociados al *Establishment* o al mismo Estado, quien debía conjurar dicho problema al margen de la solución negociada del conflicto.



iv) el mutuo recelo de las partes, ante las actuaciones de sus oponentes en el terreno.<sup>199</sup>

Ante dicho panorama, la UE tomó dos determinaciones. Por una parte, manifestó su repulsa por los ataques resultantes contra la población, así como las consecuentes violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.<sup>200</sup> Y, por otra, volcó sus esfuerzos para que las partes alcanzaran rápidamente acuerdos que redujeran la intensidad del conflicto, sobretodo en el caso de las FARC. De igual manera, brindó todo su apoyo a la creación de una zona de encuentro con el ELN, cuyas condiciones fueran mucho más claras, que las dispuestas en el Caguán.<sup>201</sup> No obstante, para algunos analistas, dichas propuestas reflejaban en la UE una actitud demasiado “optimista”, no sólo sobre las posibilidades reales de modificar la situación; sino también de la capacidad de los instrumentos de negociación, para generar cambios en un plazo relativamente corto por la vía de la negociación.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Lo que se ejemplificó en la desconfianza que despertaba en las guerrillas, la incapacidad (o negligencia) del Gobierno para combatir el fenómeno paramilitar, así como su aceptación de la ayuda militar estadounidense. De igual manera, la suspicacia del Gobierno, al constatar los abusos de las FARC con la zona desmilitarizada, y su oposición al ejercicio de cualquier control.

<sup>200</sup> PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la presidencia en nombre de la UE sobre el proceso de paz en Colombia*, Bruselas, Estocolmo, 19 de enero de 2001. Boletín de la UE 1/ 2 2001. En una entrevista concedida al diario colombiano *El Espectador*, el Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Chris Patten, señaló que en la medida que la UE considera que el proceso de negociación debe conducir a una paz basada en los derechos humanos, el derecho humanitario y las libertades fundamentales, “continuaremos denunciando todos los atentados contra los derechos humanos perpetrados en el país, sean quienes sean los responsables y continuaremos pidiendo que los culpables sean castigados.” *Colombia, una cita por la paz* *El Espectador*, 24 de octubre de 2000.

<sup>201</sup> El grupo de embajadores presentó una propuesta de desmilitarización diferente a la hecha con las FARC, cuyo modelo criticaron fuertemente, donde preveía medidas que se ajustaran a las expectativas de todos los grupos armados que operan en la zona y que contarían con una autoridad y una fuerza internacional de verificación con más naciones, además de las cinco facilitadoras. “Comienza viaje de la comisión al sur de Bolívar” en *El Tiempo* 16 de septiembre de 2000. “Países amigos elaboran proyecto de despeje” *El Tiempo* 2 de diciembre de 2000. Los esfuerzos internacionales también contemplaron una misión técnica de la ONU que visitó la zona para elaborar un diagnóstico y ofrecer sus recomendaciones. “Se acelera el despeje con el ELN” *El Tiempo*, 26 de marzo de 2001.

<sup>202</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

A pesar de las distintas iniciativas emprendidas, coincidimos con ROJAS CORONEL cuando concluye, que la influencia europea no fue preponderante, ante la suma de circunstancias que rodearon la situación objetiva del conflicto, su “excesivo” optimismo en las posibilidades de la negociación y la debilidad de los instrumentos empleados, para los ambiciosos objetivos que se proponía alcanzar.<sup>203</sup>

#### 7.1.4 *El final de las negociaciones y el endurecimiento del discurso europeo frente a las guerrillas*

La ruptura de los procesos de paz, poco antes de finalizar el mandato de Andrés Pastrana, y las actuaciones guerrilleras que les acompañaron, significaron una importante frustración para todos los que habían apostado por la solución negociada del conflicto armado.<sup>204</sup> A esta circunstancia se sumaba el advenimiento de la lucha antiterrorista, que tuvo como primer impacto la inclusión de las FARC -y posteriormente del ELN- en la lista de organizaciones terroristas de la UE. Para varios autores, dicha decisión significaba, no sólo que la UE aceptada la redefinición del problema colombiano a la luz del nuevo contexto internacional; sino que en consecuencia, se “auto-excluía” de una activa participación en una nueva mesa de diálogo.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*,

<sup>204</sup> Dicho adjetivo es el usado por varios autores españoles: BUSTELO, Mabel “Hacia un enfoque alternativo de la UE para Colombia” y SANAHUJA, José A., “La importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas y de cooperación entre la Europa de los 25 y América Latina y el Caribe” ambos en *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia*” celebrado en Lleida, julio de 2004. Organizado por el Grupo Sur y PIDHACO con la colaboración del a Taula Catalana per la Pau i els Drets Human a Colombia y el Ayuntamiento de Lleida. ROY, Joaquín “Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process: From good intentions to High frustration” Miami European Union Center *Working Paper Series* Vol. 2 N° 7. June 2002.

<sup>205</sup> Así lo expresa un documento del Centro de Investigaciones para la Paz, donde se apunta que “la decisión de la UE de incluir a los grupos insurgentes colombianos en la lista de organizaciones terroristas [...] niega a la UE, en principio, las posibilidades de mediación e interlocución”. Esta circunstancia dificulta a su vez, que la UE desempeñe un papel más activo en la promoción de futuras negociaciones de paz. (CIP-FUHEM “La Unión Europea y Colombia: un enfoque alternativo” *Proyecto Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil*” Centro

No obstante, dichas circunstancias merecen una lectura distinta. Si bien el Gobierno colombiano presionó a los Estados miembros para que calificaran de terroristas a las guerrillas; debe considerarse también que había un terreno propicio para dicha decisión: el previo endurecimiento de la postura europea ante la insurgencia, por sus actuaciones durante los procesos de paz.<sup>206</sup> En términos de ANELFO GARCÍA, dicha medida evidenciaba la pérdida de capital político de los insurgentes, así como la sanción que respaldaba los constantes toques de atención frente a los actos violentos contra la población civil.<sup>207</sup> Teniendo en cuenta dicho antecedente, y el nuevo contexto en el que se insertó el conflicto colombiano, la UE no renunciaba deliberadamente a actuar como colaborador de una mesa de negociación; sino que determina las condiciones bajo las cuales sería factible su presencia en un nuevo diálogo. Así lo señaló el Alto Representante, cuando se le preguntó por la participación europea en un eventual proceso con las guerrillas. “Éstas debían poner fin, inequívocamente, a la comisión de actos de terrorismo para que sean por consiguiente, excluidas de la lista europea de organizaciones terroristas”.<sup>208</sup>

---

de Investigaciones para la Paz. Madrid, octubre de 2004, p.3 disponible en <http://indh.pnud.org.co/files/rec/soc/cip/DocEstrategico.pdf> Acceso marzo 2006.

En una entrevista ofrecida por “Raúl Reyes”, segundo al mando de las FARC señaló: “Las FARC saludamos el interés de varios países en Europa a favor de una solución política al conflicto interno de los colombianos. [...] Lo que no entendemos es cómo los Gobiernos europeos proyectan participar, cuando incluyen a las FARC en sus listados terroristas. Este es un serio limitante, que tarde o temprano deberán abocar y solucionar para no seguir autoexcluidos de su importante participación de la paz en Colombia”. Entrevista de Junge Welt a Raúl Reyes, miembro del secretariado de las FARC-EP. JUNGE, Welt “FARC mantiene contactos con europeos” [http://redresistencia.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=1](http://redresistencia.info/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=1) Acceso marzo 2006.

<sup>206</sup> En sus contactos con ROJAS CORONEL, funcionarios europeos reconocían *a posteriori*, que en el momento del lanzamiento de la acción europea prevalecía una imagen más bien “romántica” o “robinhotesca” de los grupos guerrilleros, que hacía caso omiso de su participación en actividades que luego serían consideradas como inaceptables. ROJAS CORONEL, D. *Op. cit.*, Planteamiento también sostenido por ROY, J., *Op. cit.*,

<sup>207</sup> GARCÍA GÓMEZ, Anelfo “La política exterior del último cuatrienio: paz y conflicto en el centro de la agenda” *Revista Opera*, N° 2 noviembre de 2002, p.200. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500211#>

<sup>208</sup> MERCADO, Viviana: “Entrevista al Alto Representante de la UE para la PESC,” *El Tiempo*, Bogotá, 24 de marzo de 2003.

Dicho planteamiento coincidía con la condición que establecería el Gobierno de Uribe, para iniciar negociaciones con la insurgencia y que expresaba un modelo de diálogo distinto al desarrollado por su antecesor. Sin embargo, el relanzamiento de los contactos no se produjo, pese a los esfuerzos del ejecutivo a través de distintos actores internacionales.<sup>209</sup> Iniciativas frente a las cuales la UE sólo pudo manifestar su respaldo.<sup>210</sup>

#### 7.1.5 *La búsqueda de un acuerdo humanitario con las FARC*

Pese al ambiente adverso que imposibilitaba cualquier reintento por establecer otra negociación con las FARC, hubo un aspecto del conflicto que comenzó a tomar relevancia y que podría haber servido como punto de partida, para un nuevo diálogo: la liberación de las personas secuestradas por dicha guerrilla, entre los que se encuentran miembros de la fuerza pública, rehenes políticos y retenidos por extorsión económica. Dicha cuestión se hizo objeto de la atención europea, a partir de un doloroso incidente en el que murió un grupo de secuestrados y respecto al cual, la UE hizo un llamado para concretar con urgencia un acuerdo, que permitiera reducir el recrudecimiento del conflicto.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> En efecto, desde su misma elección, el Presidente Uribe solicitó colaboración a Naciones Unidas para que sirvieran de mediador y estableciera acercamientos con las FARC. Respecto al ELN, el Gobierno ratificó la labor realizada por Cuba, cuando el Alto Comisionado se reunió con los portavoces de esta guerrilla en varias ocasiones, e invitó a México para que actuara como mediador. Intervención del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, en el *Seminario Conflicto y Paz en Colombia: consecuencias y perspectivas para futuro*. Celebrado en Washington D.C el 22 de septiembre de 2003. Organizado por Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundación Ideas para la Paz. Ponencias publicadas y disponibles en [http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download\\_publicaciones/conflictoypazencolombia.pdf](http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_publicaciones/conflictoypazencolombia.pdf) Acceso en abril 2006.

<sup>210</sup> CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas 26 de enero de 2004. 5519/04 (presse 26). SPOKESPERSON OF THE SECRETARY GENERAL, HIGH REPRESENTATIVE FOR CFSP: *Reunión de Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, con James Lemoyne, Consejero Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Colombia*. Nota de prensa 4 de marzo 2003. Disponible en <http://www.docstoc.com/docs/970914/Reunin-de-Javier-Solana-con-James-Lemoyne-Consejero-Especial-del-Secretario-General-de-Naciones-Unidas-para-Colombia-Bruselas-de-Marzo-de-de-Marzo-de> Acceso en abril 2006.

<sup>211</sup> Nos referimos al fallido operativo militar de rescate en el que murieron el gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y el ex ministro de Defensa, Gilberto Echeverri en mayo de 2003.

Varios sectores reconocían, que alcanzar un acuerdo humanitario parecía una posible puerta hacia el reinicio de los diálogos de paz. En ese sentido, sobresalieron los esfuerzos emprendidos por Francia, cuyas gestiones tenían un doble propósito. De una parte, lograr la liberación de Ingrid Betancur, ciudadana francesa y ex-candidata presidencial; y el acercamiento de las partes para un nuevo proceso.<sup>212</sup> El Gobierno galo realizó distintas propuestas: desde el ofrecimiento de su territorio como destino de presos guerrilleros liberados, pasando por las negociaciones directas con las FARC -aun con la renuencia del Gobierno de Colombia-, hasta la creación de una propuesta conjunta de España y Suiza, presentada al Presidente Uribe en diciembre de 2005. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas prosperó.

## 7.2 *El giro del contexto interno hacia la solución de fuerza: el impacto de la lucha antiterrorista*

Los infructuosos esfuerzos de negociación, y su escasa repercusión en la reducción de la intensidad de la confrontación, produjeron un cambio en la opinión pública colombiana a favor de una salida militar, claramente manifiesta en la amplia victoria electoral del candidato presidencial Álvaro Uribe.<sup>213</sup> Así lo observa un analista cuando apunta: si en 1998 el cansancio de la guerra y el anhelo de paz produjeron la elección de Andrés Pastrana; análogamente en

---

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el asesinato de personalidades secuestradas en Colombia*. Bruselas 7 de mayo de 2003. Boletín UE 5-2003 PESC (11/20).

<sup>212</sup> Así lo explicaba el canciller francés: “Si bien es absolutamente inaceptable la toma de rehenes, la cuestión importante para Francia radicaba en encontrar un punto de encuentro o de reunión donde se pudiera iniciar un diálogo para hablar de un proceso humanitario y, con posterioridad, hablar también de política.” Rueda de prensa ofrecida por los cancilleres de Colombia y Francia con motivo de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia a Colombia el 26 de enero de 2006. Disponible en <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/enero/26/04262006.htm> Acceso junio 2008

<sup>213</sup> Álvaro Uribe obtuvo el 53% de la votación en la primera vuelta de la contienda electoral.

2002, los electores vieron a Uribe como la mejor opción para expresar su frustración con el diálogo infructuoso y su inclinación por la “mano dura”.<sup>214</sup>

A dichas circunstancias, se sumaba la influencia de la lucha antiterrorista en la estrategia que el Gobierno preparaba, para tratar la violencia. Ésta ahora se definía como un problema de seguridad, dado el enfrentamiento entre el legítimo Estado colombiano y los grupos recién denominados como narco-terroristas.<sup>215</sup> En este contexto, el Gobierno Uribe formula la directriz de su mandato en torno a la Seguridad Democrática, cuyo principal objetivo es consolidar el control del Estado sobre el territorio nacional y garantizar la seguridad a la población civil.

### 7.2.1 *La propuesta de negociación del Gobierno Uribe y la postura europea*

En su tratamiento frente a los grupos armados, la Política de Seguridad Democrática apuntaba a una acción discrecional, que distinguía entre aquellos que estuvieran dispuestos a negociar, en los términos señalados por el ejecutivo; y los que rechazaran dicha propuesta. De acuerdo con este planteamiento, la vertiente dialogante se empleó para los grupos de autodefensas, quienes declararon un cese de fuego en diciembre de 2002 y respecto al cual, el Gobierno nombró una comisión exploratoria que iniciaría los contactos. En contraste, el componente de fuerza se aplicó a las FARC, que al ser reacias a la convocatoria del presidente, se convirtieron en objeto de combate, principalmente a través del Plan Patriota que con apoyo estadounidense, buscó golpear la retaguardia de la insurgencia en las selvas del sur del país.

---

<sup>214</sup> GARCÍA PEÑA, Daniel “Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe” *Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM)* Madrid, 2005. p. 6 Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> Acceso abril 2010.

<sup>215</sup> *Íbidem*.

Frente a dicho escenario, el protagonismo de la UE en una mesa de negociación se encontraba con dos situaciones. De una parte, la resistencia de las guerrillas a entrar en conversaciones con el Gobierno; y, respecto de las cuales, el discurso europeo se había endurecido. De otra, la respuesta afirmativa de las autodefensas o grupos paramilitares, vistos como los autores de las más graves violaciones a los derechos humanos en connivencia con el Estado. Sin embargo, la posibilidad de negociación contemplada por el Gobierno -aún en un escenario tan adverso- fue aplaudida por la UE, quien recibió con beneplácito la solicitud de apoyo al proceso que se iniciaba.<sup>216</sup> Como señaló el Alto Representante, “la desactivación definitiva de los paramilitares sería un gran avance hacia la paz, por lo que entendemos que el Gobierno colombiano no quiera dejar pasar la oportunidad para lograrla”.<sup>217</sup> Dicha actitud resultaba comprensible, en tanto que la acción de estos grupos había sido un importante obstáculo para el desarrollo exitoso en los procesos de paz del presidente Pastrana.

### 7.2.2 *El apoyo de la UE al proceso de desmovilización paramilitar*

La puesta en marcha de dicho proceso fue duramente criticada dentro y fuera del país, tanto en su planteamiento como en su desarrollo. Se denunciaba su énfasis en el tema de las desmovilizaciones y su escasa atención a los principios de verdad, justicia y reparación de las víctimas. Igualmente, las

---

<sup>216</sup> Al respecto la Unión señaló: “El Consejo ha reiterado su pleno apoyo al compromiso del Presidente Uribe de buscar una solución negociada al conflicto colombiano. [...] Asimismo expresó la disponibilidad de la UE para asistir al Gobierno de Colombia en el logro de una solución pacífica del mismo”. PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la UE con ocasión del comienzo formal del diálogo entre el Gobierno de Colombia y los grupos paramilitares AUC*. Bruselas, 30 de junio de 2004. Boletín UE 6.2004 PESC(21/30)

<sup>217</sup> “Gira de Uribe comienza con encuentro clave con Solana *El Colombiano* 8 de febrero de 2004. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/App/Solana/list.aspx?id=246&lang=en&bid=113&page=arch&archDate=2004&archMonth=2> Acceso en junio 2007.

constantes violaciones del cese de hostilidades y la presencia de narcotraficantes en las negociaciones desacreditaron las intenciones de diálogo de las autodefensas. Al mismo tiempo, estas circunstancias cuestionaban la transparencia del proceso y las capacidades del Gobierno para garantizar y verificar su debido desarrollo.<sup>218</sup>

La versión optimista del Gobierno, que señalaba dicha negociación como un primer paso para un proceso de paz más amplio, ubicaba a la UE en una difícil tesitura política, tal como lo apuntan BUSTELO y SANZ TRILLO. No apoyar dicho proceso equivaldría a negar, de que en efecto, algo ha cambiado en el escenario colombiano y que existe una oportunidad de dialogo que debía ser aprovechada. Pero de otra parte, respaldar las desmovilizaciones en las condiciones expuestas, supondría el riesgo de que la UE se viera envuelta en un proceso específico para las autodefensas, que además perpetuara y legitimara su impunidad. De manera que en lugar de producirse una verdadera desmilitarización, continuarían los crímenes y las violaciones a los derechos humanos.<sup>219</sup>

Dichas consideraciones contribuyeron a un prudente apoyo europeo, como lo demostró su escaso despliegue diplomático (limitado al apoyo de la misión de la OEA)<sup>220</sup> y en las inquietudes generadas por el proceso, convertidas en

---

<sup>218</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Colombia: negociar con paramilitares" *Informe sobre América Latina* N°5, 16 de septiembre de 2003. INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Desmovilizar los paramilitares en Colombia: una meta viable?" *Informe sobre América Latina* N°8, de agosto de 2004. "Negociación con paras" *Revista Semana* 10 de febrero de 2005. Ed.1222.

<sup>219</sup> BUSTELO, Mabel y SANZ TRILLO, Antonio "La UE y Colombia en la encrucijada" *Documento Estratégico* N° 2, febrero de 2006. Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM), p.1. Disponible en [http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/documento\\_estrategico\\_2\\_UColombia.pdf](http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/documento_estrategico_2_UColombia.pdf) Acceso en abril 2008.

<sup>220</sup> "La UE saluda el proceso con paramilitares, pero no asiste a él" *El Tiempo* 30 de junio de 2004. "Javier Solana Alto Representante de la UE para la PESC, se ha encontrado con Carolina Barco, Ministra de Asuntos Exteriores de Colombia" Bruselas 8 de septiembre de 2004. Oficina de Prensa 50229/04. Donde el Alto representante anotó la garantía que ofrecía la incorporación al proceso de la misión de la OEA (MAPP/OEA). Nuria del Viso apunta que algunos Estados miembros como Suecia, Holanda y Alemania mostraron su apoyo y asistencia técnica y



condicionantes para su respaldo. En primer lugar, la UE expresó su dificultad en respaldar los diálogos mientras persistiese el incumplimiento en el cese de hostilidades.<sup>221</sup> Asimismo, la UE instó al Gobierno a diseñar una estrategia global para la desmovilización de las autodefensas, cuyas condiciones también alcanzaran a las guerrillas que, en un futuro, también participaran de un proceso de paz. Dicho planteamiento también recordaba la necesidad de no limitarse al desarme de estos grupos, sino al tratamiento de las causas que han impulsado el conflicto.<sup>222</sup>

Finalmente, ante los temores a una impunidad generalizada por el progresivo desarme, la UE hizo hincapié en que la incorporación de excombatientes se desarrollara, dentro de un marco jurídico que recogiera los principios de verdad, justicia y reparación acorde con la normativa internacional vigente. Ello significaba la creación de un instrumento legislativo, que estableciera las condiciones legales para aquellos grupos que -habiendo cometido violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario- se acogieran a un programa de desmovilización, de manera que alcanzara un balance entre castigo y perdón.<sup>223</sup> Muchos de estos planteamientos tuvieron su reflejo en varios instrumentos legislativos impulsados por el Gobierno; sin embargo, la aplicación práctica de los mismos no estuvo exenta

---

financiera a la misión. DEL VISO, Nuria *Desmovilización paramilitar en Colombia: la comunidad internacional en la encrucijada* Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM) Documento de trabajo, N°2 enero 2005, p. 16.

<sup>221</sup> CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas, 13 de diciembre de 2004. 15460 (presse 343).

<sup>222</sup> CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES Y RELACIONES EXTERIORES, *Colombia-Conclusiones del Consejo*, Sesión n° 2559, 26 de enero de 2004. "Gira de Uribe comienza encuentro clave con Solana" *op. cit.* p.1.

<sup>223</sup> En ese sentido, la UE expresó al Gobierno colombiano la necesidad de mejorar el primer borrador del proyecto de ley denominado como *Alternatividad Penal* propuesto para las desmovilizaciones. CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas 26 de enero de 2004. 5519/04 (press26). BUSTELO y SANZ TRILLO "La UE y Colombia en la encrucijada" *Op. cit.*, p.3.

de cuestionamientos y tampoco se tradujo en la desactivación de un importante componente de la confrontación.

### *7.3 Conclusión*

La instalación de las mesas de diálogo, durante el mandato Pastrana, fue la oportunidad propicia para que la UE formulara su diagnóstico sobre el problema colombiano y planteara la negociación, como centro neurálgico de su estrategia para alcanzar la paz.

Sus acciones comprendieron tanto el despliegue diplomático de sus Estados miembros en la mediación, como sus manifestaciones políticas ante los distintos obstáculos que salieron al paso de los diálogos. Sin embargo, estas iniciativas no tuvieron un impacto preponderante sobre el terreno, ante las limitaciones que las partes impusieron a la colaboración exterior y el contexto violento en el que se desarrollaron las negociaciones, a lo que se sumó una insuficiente lectura del mismo.

El fracaso de los procesos de paz, y la responsabilidad que se atribuyó a la falta de voluntad de las guerrillas, fueron elementos propicios para insertar el conflicto colombiano en la naciente lucha antiterrorista. Giro que se expresó en la inclusión de las guerrillas en la lista europea de este tipo de organizaciones.

Con todo, la UE continuó apostando más por la opción negociada con la insurgencia que por su derrota militar. Así lo demostraron sus llamados para un acuerdo humanitario, que abriera la posibilidad de reanudar los contactos. No obstante, su planteamiento estaría condicionado por el cumplimiento de ciertas condiciones, que demostrarían su prudencia frente a estos actores, el realismo de las posibilidades de diálogo y las nuevas circunstancias marcadas por el contexto internacional.

La oportunidad de establecer un nuevo proceso de paz, en medio de este contexto adverso, vino de la mano de los grupos de autodefensas que pusieron a la UE en una difícil tesitura, dados sus antecedentes violentos. No obstante, reconociendo la importancia de desactivar dicho componente del conflicto, brindó su apoyo aunque de manera bastante discreta, pues no contaron con presencia diplomática y su colaboración fue condicionada a la coherencia de las medidas del Gobierno.

## APARTADO 2.

## LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UE Y LOS LABORATORIOS DE PAZ

La respuesta que la UE brindó al llamado hecho por el presidente Pastrana, para que contribuyera a la paz de Colombia, tuvo como punto de partida y principal prioridad, los procesos de negociación entablados por el Gobierno con las guerrillas. De este modo, mientras algunos Estados miembros desplegaban su diplomacia para apoyar a las mesas establecidas; la Comisión Europea se encargaba de la financiación de los acuerdos alcanzados por las partes, así como la ejecución de inversiones sociales y productivas, para tratar factores sociales y económicos en los escenarios del conflicto.<sup>224</sup> Considerando estos lineamientos, *la Política de Prevención de Conflictos* ofrecía un enfoque global sobre el terreno: apoyo a la finalización de las acciones armadas, mediante el Diálogo Político; y tratamiento de los factores subyacentes del conflicto, a través de la Cooperación para el Desarrollo.

Sin embargo, en tanto que dicho planteamiento estaba supeditado al éxito de los procesos de paz; su estrepitosa finalización presionó una adaptación de la propuesta europea. En ese sentido, aunque la UE mantuvo su interés en el posible acuerdo humanitario con las FARC y en las desmovilizaciones de las autodefensas, su apuesta por la solución pacífica del conflicto obedecería a una perspectiva más amplia -que no se limitara al acuerdo entre las partes enfrentadas, ni al fin de las hostilidades armadas-; sino que contemplara la construcción de condiciones para una paz duradera. Este planteamiento suponía dos tareas prioritarias. De una parte, impulsar o fortalecer el diálogo como instrumento entre diferentes sectores de la población; y a través del mismo, abordar los factores que promueven el conflicto armado, así como sus consecuencias.

---

<sup>224</sup> Ejemplo de dicho planteamiento fue la vinculación de una propuesta de desarrollo humano al proceso de paz del ELN.

Frente a este horizonte, la UE erige la Cooperación para el Desarrollo como el eje principal de su acción y señala su despliegue en el principal escenario de la confrontación: las regiones colombianas. Esta estrategia, denominada como Laboratorios de Paz, se ha convertido en la iniciativa insignia de la UE en Colombia y permite realizar con claridad, la postura asumida por la Unión en la búsqueda de la solución del conflicto colombiano, mediante la vía pacífica e independientemente de que existan o no negociaciones de paz.

El presente apartado se compone de dos secciones. En la primera describiremos, de manera general, los demás campos en los que se desplegó la Política de Cooperación de la UE; y en la segunda, analizaremos el contexto colombiano donde se desarrolla la respuesta de la Unión Europea y explicaremos la manera como se produce la llegada de los Laboratorios de Paz.

#### *7.4 La Cooperación para el Desarrollo: Instrumento Central de la UE*

El eje mediante el cual la UE materializó su respaldo político a Colombia fue su Cooperación para el Desarrollo; pues como lo señala el Documento Estratégico de País, desde comienzos de la década de los noventa, el conflicto armado había socavado todos los progresos que el país había alcanzado en desarrollo social y económico. Esta situación a su vez, generaba nuevas condiciones de conflicto -especialmente en las zonas rurales- donde los avances en desarrollo han sido más precarios. Desde esta perspectiva, el conflicto armado no sólo impide la realización de los objetivos trazados por dicha política; sino que además genera condiciones que reproducen la confrontación. Una circunstancia comparable se presenta en el contexto andino, pues la intensificación de la violencia y su desbordamiento en las fronteras, han generado preocupación entre los países vecinos, que están a la expectativa de tensiones fronterizas, bien por los movimientos de desplazados o por los enfrentamientos entre el Estado colombiano y los grupos armados. En ese sentido, otros objetivos de política exterior europea -como la integración

económica o la seguridad en la región andina- también se ven afectadas, pudiendo llegar a producir efectos adversos. Por esta razón, la restauración de la paz en Colombia se convertiría en la prioridad más importante de la política exterior de la UE en general y de la Política de Cooperación para el Desarrollo en particular.<sup>225</sup>

Refiriéndose exclusivamente al contexto colombiano, la Comisión Europea definió tres dimensiones donde debía desplegarse dicha política: i) de corto plazo, centrada en la atención a las víctimas; ii) de mediano plazo, donde se trata las regiones escenario de confrontación; y iii) de largo plazo, que propone abordar las causas subyacentes del conflicto, que permitan su resolución duradera. Para la realización de dichas actividades, la estrategia de la Comisión Europea tuvo una dotación total de 140 millones de euros, distribuidos de acuerdo a los ámbitos anteriormente señalados:

**CUADRO 8. PRESUPUESTO DE COOPERACIÓN DE LA CE PARA COLOMBIA (2001-2006)**

Inversión	Actividades corto plazo
€ 35.000.000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cofinanciación con ONG</li> <li>- Población desarraigada</li> <li>- Ayuda humanitaria</li> <li>- Derechos humanos</li> <li>- Ambiente y bosques tropicales</li> <li>- Mecanismo de Reacción Rápida</li> </ul>
Inversión	Actividades mediano y largo plazo
€105.000.000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza</li> <li>- Desarrollo alternativo</li> <li>- Apoyo a la administración y reforma a la justicia</li> <li>- Apoyo y promoción a los DDHH</li> </ul>

Fuente: Construcción propia basada en COMISIÓN EUROPEA *Colombia Country Strategy Paper 2001-2006*.

Frente a las acciones de mediano y largo plazo, la Comisión sugiere un programa multisectorial en el que se ejecuten -de manera sincronizada- proyectos con los distintos componentes allí señalados. En ese sentido, el Gobierno colombiano y la Comisión Europea acordaron que la ayuda programada comprendiera dos grandes rubros. En primer lugar, la realización

<sup>225</sup> COMISIÓN EUROPEA *Colombia Country Strategy Paper 2001-2006*.

de inversiones sociales y económicas en regiones escenario del conflicto, los denominados Laboratorios de Paz; y, en segundo, lograr el fortalecimiento del sistema judicial, como una acción contra las causas que alientan la violencia. Por la amplitud del análisis en torno a los Laboratorios de Paz, nuestra investigación sólo se centrará en éste campo.

### *7.5 Contexto local donde se desarrollan los Laboratorios de Paz*

Una aproximación inicial de los Laboratorios de Paz (LP) es que evidencian el interés de la UE por desplegar su Política de Cooperación para el Desarrollo en la expresión más viva del conflicto: las regiones colombianas. Dicha consideración obedece a que en el ámbito local confluyen distintas dinámicas: tanto las relacionadas con la confrontación armada, como las alternativas que los propios habitantes han emprendido para enfrentar la violencia. Desde esta perspectiva, podemos definir los LP, como el apoyo de la UE a los esfuerzos que llevan a cabo distintos territorios del país como el Magdalena Medio, el Oriente Antioqueño, Norte de Santander, el Macizo colombiano y el Alto Patía.<sup>226</sup>

En esta sección abordaremos con profundidad el contexto mencionado. En primer lugar, analizaremos el conflicto armado desde su dimensión regional, utilizando como referencia los escenarios de los Laboratorios de Paz; y en segundo, describiremos de manera general, la respuesta de paz que se ha producido desde los propios territorios, así como su estrategia para tratar los factores que impulsan la violencia en sus localidades. Posteriormente, nos detendremos en el respaldo ofrecido por la UE y la elección de las iniciativas beneficiarias de los Laboratorios. La exposición de todos estos elementos permitirá reflexionar, en las razones por las cuales la respuesta europea es

---

<sup>226</sup> Estas regiones corresponden a los dos primeros Laboratorios de Paz inaugurados en Colombia en los años 2002 y 2003. Un tercer programa operó en el Departamento del Meta y la región de los Montes de María, ubicada en los departamentos de Bolívar y Sucre, durante el periodo (2006-2009).

estratégica. Para finalizar, y como antesala del examen del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, presentaremos la llegada de los programas y el impacto que dicha presencia ha supuesto sobre las iniciativas locales.

### 7.5.1 *El conflicto colombiano y su perspectiva regional*

Una de las principales características del conflicto colombiano es el amplio desarrollo de la confrontación armada en el ámbito regional y local. Dicha expresión hunde sus raíces en dos circunstancias estructurales. La primera apunta al desarrollo histórico nacional, que ha producido el marcado contraste entre una Colombia urbana, moderna, con una democracia formal y pluralista; y otra, compuesta por periferias de nueva y antigua colonización, deficientemente comunicada; donde además se han instalado estructuras clientelistas de poder y en cuyo escenario, cohabitan los representantes elegidos del Estado y los actores armados contra él.<sup>227</sup> A esta situación se suma la estrategia que, en dicho escenario, han seguido los grupos armados: las guerrillas, incapaces de derrotar a las autoridades del Estado central, optaron por crear un “Estado embrionario” y con éste ejercer poderes *de facto*, sobre la población de las regiones donde operan. Frente a esta actuación surgieron las autodefensas, que ante la limitación de la acción estatal, diferentes elites locales buscaron protegerse de las agresiones de la guerrilla e incluso extirpar el movimiento insurgente. Así que, dado el aislamiento de ciertas regiones, la cobertura incompleta de la fuerza pública y la escasa presencia del Estado, las organizaciones armadas fueron llegando cada vez a más regiones de la periferia.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Esta característica dual del desarrollo histórico colombiano es ampliamente explicada en PNUD *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá-Colombia septiembre de 2003, Capítulo 1. Disponible en

http: [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA_]=02002). Acceso en julio de 2010.

<sup>228</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p.49



Esta lectura de la confrontación permite entender el problema del conflicto desde otra perspectiva, como lo señala el Informe 2003 del PNUD: El peso de la guerra se vive sobre todo en las regiones y -según sus condiciones específicas- la expresión y dinamismo de la violencia cambia, de uno a otro rincón de Colombia. Por lo tanto, y teniendo en cuenta dicha realidad, las vías concretas para construir la paz deben adaptarse a las peculiaridades y posibilidades locales.<sup>229</sup>

Una respuesta en dicho sentido se ha producido desde los propios territorios; pues, ante el recrudecimiento de la violencia armada en distintas regiones, y la incapacidad de las políticas centrales para afrontar dicha situación, los habitantes de las entidades locales han decidido organizarse y emprender sus propias iniciativas en contra de las acciones violentas. Así lo entiende el Boletín Hechos del Callejón cuando apunta: [...] “Quizá con la premura de resolver pacíficamente [las tensiones que les afectan] día a día, las comunidades han generado mecanismos y acciones concretas que responden con efectividad a las dificultades que tienen que enfrentar”.<sup>230</sup> De manera que es en este contexto local, donde la UE decide realizar su contribución a la solución del conflicto, en la medida en que coinciden actores armados y alternativas de paz.

#### 7.5.2 *El dinamismo local del conflicto colombiano*

Aunque el conflicto armado se presenta con mayor virulencia en las regiones del país, varios autores coinciden con FERNÁN GONZÁLEZ en señalar, que “la violencia no cubre de manera homogénea, ni con igual intensidad el territorio de Colombia”, [haciendo que] “la confrontación armada resulte altamente

---

<sup>229</sup> *íbidem*.

<sup>230</sup> “La sociedad civil: poder para trabajar por la paz” *Hechos del Callejón* N° 18 septiembre de 2006, p. 10.

diferenciada [...]”.<sup>231</sup> Así se sustenta desde dos grandes perspectivas. La primera, se refiere al potencial estratégico que representa cada lugar para los grupos armados, bien en sus objetivos políticos, su táctica militar o su ambición económica. Y, la segunda, ahonda en la permeabilidad de las regiones; es decir, que dada su dinámica interna, éstas mantienen una propensión a albergar a los actores armados. Estos elementos de análisis han permitido realizar radiografías de la expansión y presencia del conflicto en los distintos territorios del país.<sup>232</sup>

Adaptando dicho análisis a las regiones de los Laboratorios de Paz (el Magdalena Medio, el Oriente Antioqueño, Norte de Santander, el Macizo colombiano y el Alto Patía) es posible entender la aparición de los grupos armados en estos territorios, así como los patrones que les han acompañado, de manera que se puedan identificar ámbitos de actuación.

### 7.5.3 *La estrategia de los grupos armados*

#### *a. Presencia inicial e interés político*

La expansión territorial de los grupos armados parte de una correspondencia, entre su ubicación original y el enfoque escogido para su proselitismo político. Desde esta perspectiva encontramos que las FARC, nacidas en medio de las luchas agrarias, tendieron a establecerse en zonas de frontera -de antigua y reciente colonización-, motivo por el cual su principal interés era el control territorial. El ELN por su parte, se levantó sobre la migración de activistas urbanos y la población campesina de zonas de industria petrolífera. De ahí que su énfasis fuera puesto en la movilización política de sus

---

<sup>231</sup> GONZÁLEZ F., BOLÍVAR I., VÁSQUEZ T., *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Ed. CINEP, Bogotá, mayo de 2003. Citado por PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, pp. 64 y 65.

<sup>232</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, Capítulo 2.

bases.<sup>233</sup> Estos patrones explican que en sus inicios, las FARC tuvieran una presencia predominante en el Oriente Antioqueño<sup>234</sup>, el ELN en el Norte de Santander<sup>235</sup> y de ambas agrupaciones en algunos municipios del Magdalena Medio. Asimismo, en medio de la lucha por la posesión de la tierra e identidad indígena, la región del Alto Patía experimentó el surgimiento del movimiento campesino Quintín Lame, actualmente desmovilizado.<sup>236</sup>

Las autodefensas por su parte, constituyeron la reacción armada de varios sectores de la sociedad local, contra la presencia guerrillera y sus agresiones.<sup>237</sup> Una de sus manifestaciones más importante, fue su cercanía con el narcotráfico en los años ochenta, cuando las autodefensas incursionaron en el Magdalena Medio, comandadas por los grandes capos del cartel de Medellín; quienes al adquirir grandes extensiones de tierra, se habían convertido en el blanco de las extorsiones de la guerrilla. Con el paso del tiempo, esta alianza se transformó, para resguardar las zonas de cultivos ilícitos ubicados en el Norte de Santander; y para disputar con la guerrilla el control de dichos cultivos en el Macizo

---

<sup>233</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, pp.56 y 66.

<sup>234</sup> Siguiendo los lineamientos estratégicos trazados en la 7<sup>o</sup> conferencia de 1982, las FARC comienzan a consolidar su presencia en los municipios de San Rafael y San Carlos, desde donde realizan sus desdoblamientos hacia los demás municipios. El ELN hace su presencia en la región desde los años noventa, buscando asentarse en el área industrial de las torres de transmisión de energía y cementeras. OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH "Panorama actual del Oriente Antioqueño", 2004, p.2 Disponible en mayo 2009 [http://www.derechoshumanos.gov.co/observatoriodeDDHH/04\\_publicaciones/orienteantioqueno.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatoriodeDDHH/04_publicaciones/orienteantioqueno.pdf) Acceso julio 2008.

<sup>235</sup> OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH "Panorama actual del Norte de Santander", p. 5. Disponible <http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/nortesantander/nsantander.pdf> Acceso julio 2008.

<sup>236</sup> En esa misma línea se expresa RUIZ SÁNCHEZ, C. Documento de trabajo "Elementos para una prospectiva mínima del conflicto en el Cauca", p. 1 <http://webs.demasiado.com/cjue/PROSPECTIVA.htm> Acceso julio 2008.

<sup>237</sup> Aunque una vertiente de las autodefensas fueron creadas en sus inicios por el cartel de Medellín, también fue una respuesta armada apoyada por distintos sectores: otros grupos de narcotraficantes, empresarios mineros -especialmente esmeralderos- grandes o medianos terratenientes y comerciantes de distintas regiones; dirigentes políticos y algunos integrantes de la fuerza pública. PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p.59

colombiano, ante su desplazamiento desde el Putumayo.<sup>238</sup> En los noventa, las autodefensas se vincularon a otras elites, como comerciantes, mineros, ganaderos, terratenientes y Ejército- ubicadas en zonas de latifundio y explotación esmeraldera, de los departamentos costeros y limítrofes del Magdalena Medio y del nor-occidente del país.<sup>239</sup>

#### *b. El aspecto táctico*

El control de corredores geográficos es uno de los aspectos claves en la estrategia militar de los grupos armados. Se tratan de zonas montañosas -que faciliten el paso entre las áreas refugio y los escenarios de confrontación-; o, de zonas fronterizas -que permitan el acceso a armamento, narcotráfico o contrabando de mercancías-.<sup>240</sup> Estas características explican la intensa confrontación entre guerrilla y paramilitares en el Norte de Santander, cercano a la frontera con Venezuela (en la región del Catatumbo) y en el Macizo colombiano (departamento de Nariño), limítrofe con Ecuador.<sup>241</sup>

En este aspecto también pueden incluirse aquellos territorios que son blanco de ataques subversivos, que en el caso del Oriente Antioqueño y el Magdalena Medio, resultan estratégicos por albergar distintas obras de infraestructura (la primera hidroeléctrica y la segunda petrolera). De esta manera se desangran

---

<sup>238</sup> OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH "Panorama actual del Norte de Santander", *Op. cit.*, p. 5 VILORIA DE LA HOZ Joaquín "Economía del departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico *Documentos de trabajo sobre la economía regional*, Banco de la República (Centro de Estudios Económicos Regionales de Cartagena) N° 87 marzo 2007, p. 68.

<sup>239</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p. 60.

<sup>240</sup> GONZÁLEZ Fernán, citado por PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, pp. 64 y 65.

<sup>241</sup> Tanto en el Norte de Santander como en Nariño el territorio es montañoso. En el primer caso corresponde a la cordillera oriental; y en el segundo, a la inserción de los andes por el sur del territorio colombiano.

importantes recursos económicos y obligan al Estado a desplegar tropa para su protección y así descuidar otros frentes.<sup>242</sup>

### c. La estrategia económica

Desde la década de los ochenta, todos los grupos comenzaron a expandirse hacia regiones de bonanza agrícola o minera. De manera que, donde llegaba la guerrilla para usufructuar recursos, también arribaban las autodefensas -para disputar con ellas el control de la riqueza- o surgían como la respuesta local, de los grupos beneficiarios ahora extorsionados por la guerrilla. Por ese motivo, las acciones armadas tendieron a expandirse en aquellas regiones, donde fue apareciendo la prosperidad económica y en las tensiones sociales que -a partir de ella- se generaban.<sup>243</sup>

En ese sentido, puede señalarse que en los años sesenta y setenta, las guerrillas se movilizaron en las luchas agrarias por la posesión de la tierra, como fue el caso de las regiones del Magdalena Medio y Oriente Antioqueño. En los años ochenta, siguieron al *boom* de los recursos naturales, con la explotación carbonífera y petrolera; donde los ataques se concentraron en el oleoducto en Norte de Santander y la refinería de Barrancabermeja (Magdalena Medio)-. Finalmente, en la década de los noventa, se intensificó la confrontación por el control de las zonas asociadas a la industria del narcotráfico. Siendo Norte de Santander y Nariño los departamentos más afectados.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Por ejemplo, los constantes ataques a la infraestructura y paros armados en las principales vías llevaron al Oriente Antioqueño a ser uno de los puntos donde el Gobierno Uribe desplegó importantes operativos militares, como la operación "Meteoro" (agosto de 2002) y la operación "Marcial" (marzo de 2003). OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH "Panorama actual del Oriente Antioqueño", *Op. cit.*, pp. 3-6. Una situación igualmente delicada presenta el oleoducto Caño Limón Coveñas, que recorre el territorio nacional de este a oeste entre distintos departamentos.

<sup>243</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida...* *Op. cit.*, p.59.

<sup>244</sup> *Íbidem.*, p.60.

#### 7.5.4 La permeabilidad de las regiones

Junto a las motivaciones de los grupos armados por incursionar en un territorio, aparecen las condiciones regionales que propician su presencia. FERNAN GONZÁLEZ señala una dinámica interna que tiende a activar el conflicto, basándose en una estructura de tres elementos, cuyas fallas alientan la aparición de los actores armados:<sup>245</sup>

- La organización poblacional y formas de cohesión social
- La relación de la comunidad con el Estado y la presencia de instituciones en la región
- La estructura productiva e inserción en la economía nacional y global

Es allí donde se produce lo que el Informe del PNUD denomina como *permeabilidad de las regiones*, determinada por la propensión de algunos pobladores a aceptar ciertos servicios brindados por los grupos armados en suplantación del Estado. Este comportamiento se presenta ante la ausencia de las instituciones públicas y/o en medio de una profunda polarización social.<sup>246</sup>

En efecto, cuanto menor sea la presencia del Estado y de sus instituciones en un territorio determinado, los grupos armados tienen mayor oportunidad para ofrecer a los pobladores, algunos servicios públicos como seguridad,<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> GONZÁLEZ, Fernán citado por PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p.64.

<sup>246</sup> En su Informe Nacional de Desarrollo Humano, el PNUD apunta “[...] la presencia de un grupo armado suele beneficiar a muchos o a algunos habitantes en la zona. [...] Es común que guerrillas o paramilitares ofrezcan ciertos servicios a los lugareños, denominados “bienes colectivos locales”. Estos se asemejan a los “bienes públicos” que compete al Estado proveer, aunque a diferencia de éstos, no pretenden cobertura universal ni se brindan sobre bases impersonales. Citando a SKOCPOL, el Informe concluye que “proveer estos bienes es condición para que los campesinos o terratenientes acepten financiar o ser reclutados para llevar la guerra fuera de su terruño. “Skocpol, Theda *Social Revolutions in the Modern World*, Londres, Cambridge University Press, 1994. Citado por PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p. 67.

<sup>247</sup> La protección se presta frente a las agresiones del otro grupo armado, aunque así termine por erosionarse la seguridad de toda la colectividad. PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p.68.

administración de justicia<sup>248</sup> o “garantías” electorales<sup>249</sup>. Otro de los bienes ofrecidos por los grupos armados a la población, es la resonancia cultural o el sentido de identidad que quieren generar entre los vecinos de las regiones.<sup>250</sup> Ésta fue muy marcada en las zonas de origen de los grupos armados, pero en años recientes se ha transformado en una oportunidad de trabajo para el campesinado en descomposición, sea con las guerrillas o con las autodefensas, como en la actualidad está sucediendo en la región de Macizo colombiano-Alto Patía.<sup>251</sup>

Si a la fragilidad institucional se suma la débil cohesión social, los pobladores tenderán a convertirse en solicitantes de los servicios ofrecidos por los grupos armados, para resolver sus tensiones sociales.<sup>252</sup> En su Informe de 2003, el PNUD recoge dichos litigios y evidencia que, en general, están asociados a actividades económicas o explotación de recursos; y que su polarización es caldo de cultivo para atraer a los grupos armados (Cuadro 9). Una vez producida esta infiltración, los estamentos públicos proceden a una lectura

---

<sup>248</sup> A diferencia del servicio oficial, esta justicia es expedita y eficaz. Opera en tres áreas principales: delitos y contravenciones, conflictos familiares y civiles y conductas consideradas como desviadas, por ejemplo las minifaldas en las jóvenes. *Íbidem*

<sup>249</sup> Una muestra de ello fue el creciente repunte de las autodefensas en el sur de Bolívar (Magdalena Medio) a finales de los noventa, como consecuencia del boicot electoral de la guerrilla -sobre todo del ELN- durante las elecciones municipales de 1997, que desconoció el resultado de los comicios. Este hecho fue aprovechado por los simpatizantes de las autodefensas para presentarlos como una oportunidad de vencer la intimidación de la guerrilla. ROMERO, Mauricio “El PDPMM: desarrollo y paz “en caliente””. *Controversia*, N° 174, junio 1999, Bogotá, CINEP, p. 67.

<sup>250</sup> El INDH 2003 señala que la Resonancia Cultural importa sobre todo en el momento de reclutar combatientes. “No es fácil explicar que en Colombia existen diversas subculturas que se alimentan de creencia explícitas o borrosas similares a las de cada grupo armado. En tanto que el grupo sirve como referente de identidad a quienes portan la subcultura respectiva, en efecto provee un servicio o “bien colectivo local”. PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p. 68

<sup>251</sup> *Íbidem.*, p. 72.

<sup>252</sup> Siguiendo el análisis del PNUD “Los grupos armados se instalan y actúan con más intensidad en zonas o en momentos de aguda polarización social. Así, al revisar la historia y estudiar las regiones, se encuentran ciertas variedades de conflicto social local, donde típicamente tienden a incidir los grupos armados”. *Íbidem*

criminalizada de la protesta social y al empleo de medios coercitivos para la resolución de estas tensiones; lo que al final termina alimentando la violencia.<sup>253</sup>

**CUADRO 9. CONFLICTOS SOCIALES EN LAS REGIONES DE LOS LABORATORIOS DE PAZ**

CONFLICTO	REGIÓN / ESCENARIO LP
Propiedad de la tierra Latifundista vs campesino sin tierra Terratenientes vs colonos en expansión	Magdalena Medio Macizo colombiano-Alto Patía
Comunidades nativas (indígenas o afro-descendientes) vs emigrantes Posesión de tierra, identidad, equilibrio ambiental.	Norte de Santander Macizo colombiano-Alto Patía
Régimen laboral en zonas rurales: Plantaciones vs aparcerías Enclaves vs industria	Magdalena Medio Macizo colombiano-Alto Patía
Acceso al aparato y recursos del Estado Gamonales vs descentralización del Estado y profundización de la democracia	Magdalena Medio Macizo colombiano-Alto Patía Norte de Santander Oriente Antioqueño
Debate sobre la explotación de los recursos naturales y distribución de rentas extraordinarias.	Oriente Antioqueño: hidroeléctricas, infraestructura vial. Norte de Santander y Magdalena Medio: explotación petrolera y carbonífera

Fuente: Construcción propia basada en PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit p. 71.*

Finalmente, cabe apuntar que los grupos armados consiguen su financiación en las propias regiones, con importante dinamismo económico; bien de manera directa, o a través de su participación en actividades ilegales. En el primer caso se encuentran las autodefensas, que han sido patrocinadas por ganaderos, mineros, palmicultores, etc., para que a su vez, los protejan de las extorsiones

<sup>253</sup> Siguiendo a Mauricio Uribe, a lo largo de la historia colombiana, las armas han hecho presencia en el conflicto social y laboral de dos maneras: la represión estatal a las demandas de los trabajadores o ciudadanos afectados y por la infiltración de los actores armados en las organizaciones sociales y sindicales. URIBE LÓPEZ, Mauricio, "La colonización armada de los conflictos laborales" *Boletín Hechos del Callejón* N° 11 enero 2006.



de la guerrilla. Esta circunstancia explica su fuerte surgimiento como proveedores de seguridad, en algunos departamentos costeros del Magdalena Medio y la región del Oriente Antioqueño. En el segundo caso, las agrupaciones armadas garantizan la normalidad de las transacciones y el cumplimiento de los contratos en sectores como el contrabando, la explotación ilegal de recursos naturales o narcotráfico a cambio de una tributación.<sup>254</sup> Es lo que sucede en las zonas cocaleras del Norte de Santander y Macizo colombiano-Alto Patía.

#### 7.5.5 *En síntesis*

Al examinar los escenarios donde se desarrollan los LP, se han podido comprobar diferencias y similitudes en la expresión del conflicto que experimentan las distintas regiones; cumpliéndose la heterogeneidad con la que la violencia se ha extendido por toda la geografía colombiana. Las propuestas de paz deben partir de dicha consideración y comenzar por abordar aquellos aspectos o factores, que contribuyen a que un territorio sea más propenso a ser escenario de confrontación, como la débil presencia del Estado y la exacerbación de las tensiones sociales.

#### 7.6 *La acción de paz desde las localidades y sus comunidades*

Pese al recrudecimiento de la violencia, la sociedad civil ha decidido no rendirse frente a la confrontación armada. Así lo apunta un artículo del *Boletín Hechos del Callejón*: “Aún cuando la población civil ha sido forzada a desplazarse, ha sido víctima de minas antipersona, de secuestros, homicidios y masacres, continúa organizándose y creando acciones que la blinden frente a los actores armados ilegales, buscando recuperar la dignidad que la violencia les arrebató.”<sup>255</sup> Este esfuerzo ha tenido especial énfasis en el ámbito local, en

---

<sup>254</sup> Es lo que el informe del PNUD señala como amparo o regulación de transacciones ilegales a cambio de un impuesto. PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit* p.69.

<sup>255</sup> “La sociedad civil: poder para trabajar por la paz” *Op., cit*, p. 9

donde han surgido proyectos, movimientos, asociaciones y experiencias contra las acciones violentas.<sup>256</sup> Estas propuestas parten del liderazgo -de una o varias instituciones representativas de la sociedad-, que convocan a la ciudadanía para encontrar nuevas formas de organización y responder así, a las dificultades impuestas por el conflicto en sus territorios.<sup>257</sup>

Una muestra de estos procesos locales son las comunidades y territorios de paz, las asambleas constituyentes y los Programas de Desarrollo y Paz. En sus diferentes formas, estas propuestas han sabido enfrentar las dimensiones del conflicto que les afectan. Por ejemplo, la cara más dura de la confrontación, es combatida mediante la organización y sensibilización de la población en torno a la resistencia civil; e impulsando el diálogo con los frentes armados para persuadir los ataques, alcanzar acuerdos humanitarios, retornos de poblaciones o la apertura de vías tomadas.<sup>258</sup> Asimismo, también han emprendido iniciativas de desarrollo que les permitan afrontar no sólo el impacto del conflicto sobre su entorno; sino también algunos de los factores que lo alientan, como la pobreza, la inadecuada distribución de riqueza o la débil presencia del Estado en dichas zonas.<sup>259</sup>

---

<sup>256</sup> Aunque en el ámbito nacional también sobresalen varias experiencias como el Movimiento por la Vida, que con posterioridad conformaría la Red Nacional de Iniciativas contra la Guerra y por la Paz (REDEPAZ); la Comisión de Conciliación Nacional, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, el Movimiento de Mujeres por la Paz y el Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad. "La sociedad civil: poder para trabajar por la paz" *Op., cit.*, p. 10.

<sup>257</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida...Op.cit.*, p. 341.

<sup>258</sup> *Íbidem.*, p. 337.

<sup>259</sup> GARCÍA, Arturo y SARMIENTO, Alfredo. *Programas Regionales de Desarrollo y Paz: casos de capital social y desarrollo institucional*. Bogotá 6 de agosto de 2002, p.6. Disponible en [http://www.ideaspaz.org/proyecto04/programas\\_regionales\\_desarrollo\\_paz.pdf](http://www.ideaspaz.org/proyecto04/programas_regionales_desarrollo_paz.pdf) Acceso en abril 2003.

### 7.6.1 *La propuesta de paz de los procesos locales*

El origen y desarrollo de estos procesos locales los convierte, en sí mismos, en una propuesta de paz desde las regiones. En primer lugar, porque permite a la sociedad enfrentar la dinámica local, que propicia la presencia de los grupos armados en sus territorios; y en segundo, porque con dicho proceso se está contribuyendo a establecer las condiciones de una paz duradera. Este planteamiento de base opera inicialmente en las relaciones en el interior de la comunidad y se extiende a su vínculo con el Estado.

En efecto, en respuesta a la invitación hecha desde actores privados o público-privados, amplios sectores sociales comienzan a discutir sobre los problemas y acciones -que en conjunto- deben emprender, para enfrentar la violencia que les golpea.<sup>260</sup> Esta dinámica participativa, en el interior de la comunidad, contribuye con la construcción de las condiciones de paz, en varios sentidos: i) promueve el debate de los álgidos problemas locales, que alimentan el conflicto; ii) enfrenta una de las consecuencias más importantes de la violencia sobre la población civil, como lo es la descomposición de su tejido social; y iii) permite el surgimiento de una nueva relación entre la comunidad y la administración local. Veamos con más detenimiento estos aspectos.

#### *a. Los espacios participativos y las relaciones en el interior de la comunidad*

Los escenarios participativos ofrecen a la población la oportunidad de debatir cuestiones como la propiedad de la tierra, la explotación de los recursos naturales o los cultivos ilícitos en sus territorios. Esta dinámica estimula, al

---

<sup>260</sup> Por ejemplo, en las distintas fases del Programa del Magdalena Medio se alentó la participación de la población civil desde la empresa colombiana de petróleos (ECOPETROL) y la organización privada del CINEP. Primero en los Núcleos de Pobladores donde expresaron las razones, que en su criterio, alentaban la pobreza y la violencia en la región. Posteriormente, en la fase de aprendizaje, estos Núcleos manifestaron sus problemas y necesidades para recogerlos en la Propuesta Municipal. *Íbidem.*, p.23

mismo tiempo, la movilización de los actores sociales y el contacto entre distintos sectores de la comunidad, combatiendo la profunda desconfianza que la violencia ha instalado entre la población civil.

Asimismo, a medida que se abren nuevos espacios de acercamiento, las relaciones entre los ciudadanos pueden encaminarse hacia organizaciones y asociaciones con intereses comunes, que con el tiempo, se traduzcan en amplios acuerdos colectivos.<sup>261</sup> Este proceso participativo en el interior de la comunidad favorece la acumulación de tres elementos vitales, para la realización de cualquier iniciativa local: a) la construcción del capital social, b) la generación de una nueva cultura de paz y c) el surgimiento de los sentidos de identidad y pertenencia a la región.<sup>262</sup> En el caso de la búsqueda de la paz, este fortalecimiento social actúa en dos aspectos de la permeabilidad de las regiones. Por una parte, impide que los segmentos más débiles de la población, se sientan atraídos por la resonancia cultural -que los grupos armados generan en torno a los ideales que éstos dicen representar- o por el ofrecimiento de alternativas de futuro a los más jóvenes. Y por otra, la comunidad inicia el camino hacia la resolución pacífica de sus tensiones; desalentando la propensión de ciertos pobladores, a emplear los grupos armados como mecanismo de defensa de sus

---

<sup>261</sup> Un ejemplo de estos acuerdos locales alcanzados desde la movilización social es El Pacto de Cooperación del estado de Ceará (Brasil). Creado como foro de discusión entre empresarios y gobierno estatal, en torno a las cuestiones más relevantes de la sociedad local, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, conformando una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local. Do Amaral Filho, *Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: el caso del Estado de Ceará, Brasil*, LC/L. 2012, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. Citado por ALBUQUERQUE, Francisco "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" *Revista de la CEPAL* N° 82, abril de 2004, p. 163

<sup>262</sup> Al respecto ALBUQUERQUE señala que, tanto el capital social como los sentidos de identidad y pertenencia son activos intangibles que pueden construirse localmente, mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En ese sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora con este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región. Este autor también señala que la movilización y participación de los actores sociales requiere, a su vez, el fomento de una nueva cultura proclive al tipo de procesos que se deseen impulsar. *Íbidem.*, p. 163

conveniencias. Esta circunstancia a su vez renueva el valor del diálogo entre los habitantes, como un instrumento eficaz para zanjar los problemas de su región.

*b. Una nueva relación entre la comunidad y la administración local*

El fortalecimiento de la ciudadanía, en su organización y capacidad participativa, le permite apropiarse de las principales problemáticas de su territorio con varios propósitos: involucrarse en su resolución, desarrollar la protesta social de manera pacífica y ejercer su influencia en la actividad pública.<sup>263</sup> Esta nueva postura de la comunidad, hace que la institucionalidad la considere de un modo distinto, de manera que la respete, la defienda y demuestre su reconocimiento como una interlocutora de los asuntos regionales. Por lo tanto, la respuesta estatal al reclamo popular debe ser legítima, “es decir estar a tono con las preocupaciones de las comunidades, utilizar de manera transparente los recursos y garantizar un modelo incluyente que promueva la convivencia y la paz desde el ámbito municipal”.<sup>264</sup>

Esta nueva relación, entre la comunidad y la administración local, permite enfrentar uno de los aspectos más importantes que impulsan el conflicto en las regiones: la interferencia de los grupos armados entre la población y las instituciones públicas. A medida que se fortalece esta mutua confianza, es posible ir cerrando los espacios de la dinámica regional donde los grupos armados se han instalado, especialmente en tres áreas fundamentales. Primero, la protesta social -infiltrada por los grupos armados como mecanismo de presión y que genera una visión criminalizada de los reclamos sociales.- Segundo, la provisión por parte de los grupos armados de bienes públicos, como la justicia y la seguridad, elegidos por algunos de los pobladores por su desconfianza en el Estado e ineficiencia del mismo; y tercero el clientelismo

---

<sup>263</sup> “Construir la paz desde y con las regiones” *Hechos del Callejón* N° 35 mayo de 2008, p.10.

<sup>264</sup> *Íbidem*.

armado, mediante el cual guerrillas y autodefensas ejercen presión sobre las autoridades locales para obtener rentas de los recursos públicos.

La consolidación de estos procesos descritos permite abordar las dinámicas locales invadidas por los grupos armados, tanto en las relaciones privadas, como público-privadas. Es decir, que la estrategia desarrollada por las iniciativas locales se centra en generar condiciones de paz, en aquellos sectores que -aunque ajenos al conflicto- han terminado siendo infiltrados por el mismo. Igualmente, se descubren y definen las responsabilidades de todos los actores -armados y no armados- en la construcción de la paz.

### 7.6.2 *Implicaciones de esta propuesta de paz*

Las acciones locales se presentan pues como una alternativa novedosa, frente a la desgastada fórmula de “negociación-combate” entre Gobierno y grupos armados ilegales. Desde su perspectiva, el significado de la paz no se limita al fin de los enfrentamientos, ni su búsqueda se agota en las negociaciones entre estas partes; sino que, yendo más allá, supone la resolución de problemas estructurales -y por tanto territoriales- que han generado la violencia. De ahí que dichas propuestas se inspiren en un tratamiento civil e integral del conflicto.<sup>265</sup>

Asimismo, el hecho de que estas iniciativas de paz se originen en las propias poblaciones y sus territorios, los ubica en la senda de transformación de sí mismos en varios sentidos: i) de víctimas del conflicto a protagonistas en la construcción de la paz en su entorno; ii) de receptores de política central a partícipes en el diseño de soluciones territoriales; y iii) de poblaciones aisladas y

---

<sup>265</sup> “La paz desde y con las regiones” *Op. cit.*, p.10. Como señala el PNUD, “una clave fundamental para resolver el conflicto está en entender las raíces locales que lo animan, las racionalidades específicas que le dan cuerpo y las dinámicas que lo reproducen en el ámbito local”. “La sociedad civil: poder para trabajar por la paz” *Op. cit.*, p. 10

periféricas a aliados del Estado central en la resolución de una problemática común.

Cabe advertir que estas ventajas no suponen una preponderancia de las propuestas locales, sobre las decisiones en las altas esferas de poder y de opinión pública. Sin embargo, sí es posible señalar que, por su naturaleza y capacidad, son un bastión enorme para aprender de sus experiencias y explorar nuevas salidas, a los intentos hasta ahora buscados desde la política gubernamental.<sup>266</sup>

Ante dicho potencial, el desafío más importante que enfrentan estas iniciativas es su perdurabilidad en el tiempo y la ampliación de su impacto más allá del ámbito local. En este esfuerzo han colaborado las instituciones públicas, la empresa privada, la confluencia de otras organizaciones sociales y la comunidad internacional. Si bien dicha participación representa un importante respaldo, es necesario tener en cuenta que el apoyo debe producirse, sin que la autonomía y esencia de dichos procesos se vea comprometida.<sup>267</sup>

### *7.7 Los Programas de Desarrollo y Paz: antecedentes de los Laboratorios de Paz*

Uno de los procesos locales hasta ahora más desarrollados son los Programas de Desarrollo y Paz (PDP), que por su planteamiento, fueron adoptados como punto de partida de los Laboratorios de Paz. Estas iniciativas surgieron de la alianza que las comunidades establecieron con sectores representativos de la sociedad;<sup>268</sup> y -en algunos casos- fueron respaldadas por instancias estatales,

---

<sup>266</sup> *Íbidem.*

<sup>267</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.*, p. 341.

<sup>268</sup> Como por ejemplo, la Iglesia Católica, ONG, organizaciones sociales, universidades, gremios, empresas, etc.

para ejecutar proyectos integrales, en ámbitos como el desarrollo productivo<sup>269</sup>, el fortalecimiento institucional<sup>270</sup> y la construcción de una cultura de paz<sup>271</sup>.

En Colombia existen múltiples y diversas iniciativas de este tipo. El primer PDP nació a mediados de los noventa en el Magdalena Medio (PDPMM)<sup>272</sup>, constituyéndose en el referente sobre el cual se crearon nuevos programas en otras zonas del país. No obstante, todos presentan diferencias a partir de la evolución de cada proceso, sus concepciones y enfoques, así como por la heterogeneidad de las regiones y el contexto social y político donde los programas tienen lugar.

---

<sup>269</sup> Su objetivo es el de producir riqueza y calidad de vida para todos los habitantes, mediante la generación de excedentes de producción y el fortalecimiento de la gestión de los mismos por parte de la comunidad. HERRERA RIVERA, Luz Ángela “Los Programas de Desarrollo y Paz: la construcción de un sujeto histórico-social y la participación social”, noviembre 2007, disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-341.html> Acceso diciembre 2008.

<sup>270</sup> Pretende la construcción de un nuevo orden democrático basado en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El primero, como eficiente, transparente y participativo; y, la segunda, como estructurada, activa y vigilante. *Íbidem*.

<sup>271</sup> Su objetivo es consolidar una cultura de paz mediante conjuntos imaginarios, criterios, concepciones y actitudes. Considerando la vida humana y la naturaleza como un valor supremo, el impulso a la integración social y al sentido de pertenencia. *Íbidem*.

<sup>272</sup> El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) surgió en 1995 a partir de la alianza de actores como: la Diócesis de Barrancabermeja, la Unión Sindical Obrera (USO), la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y el Centro de Investigación y Educación Popular de Colombia (CINEP), con el fin de buscar una salida a la situación de violencia y pobreza de la región. El CINEP conformó un Consorcio con la Sociedad Económica de Amigos del País para realizar un diagnóstico sobre la situación de violencia y formuló algunas propuestas. Como segundo paso se propuso un programa para avanzar en la consecución de dos propósitos centrales: la construcción de lo público y el desarrollo sostenible. En ese sentido, se abrió paso al Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y sus dos objetivos primordiales: i) alcanzar en la región un desarrollo humano por medio de una economía controlada por los propios pobladores, que termine con la pobreza y proteja el medio ambiente; y, ii) alcanzar la paz en una región en conflicto mediante la reorganización de la vida política, el control ciudadano sobre la gestión de los recursos públicos, el apoyo a las negociaciones entre el Gobierno y actores que participan en el conflicto, así como la protección de los derechos humanos. El Programa es dirigido por la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM) conformada por la Diócesis de Barrancabermeja y el CINEP. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Informe de la primera fase del Laboratorio de Paz*, p. 3. [www.pdpmm.org.co/docs/pdf/informeagosto.pdf](http://www.pdpmm.org.co/docs/pdf/informeagosto.pdf) Acceso marzo 2005. GARCÍA, Arturo y SARMIENTO, Alfredo *Op. cit.* p. 23. CDPMM *Plan Operativo Anual (POA) 2004: Antecedentes*, pp. 3 y 4. Disponible en [Http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa](http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa). (Acceso mayo 2005)



Los PDP están agrupados en una red interinstitucional denominada como PRODEPAZ. En el marco de dicha organización, los diferentes PDP gestionan parte de los recursos, coordinan sus acciones y comparten e intercambian sus conocimientos y experiencias. A su vez, la red traza lineamientos generales que permitan a los distintos PDP, identificarse colectivamente y converger en conceptos como paz, desarrollo o región. Asimismo, esta red actúa como referente nacional de estos programas, con dos objetivos: trascender su impacto, desde el ámbito local y regional, y articular su actividad con otros programas nacionales e internacionales.<sup>273</sup>

### 7.7.1 Principales características de los PDP

Pese a la diversidad de los PDP, es posible rescatar algunos aspectos comunes en la estructura organizativa de estos programas regionales; siendo éste el principal foco de interés de la propuesta de cooperación europea y la razón por la cual, serían el punto de partida para la ejecución de los Laboratorios de Paz<sup>274</sup>:

- *La organización promotora del programa del PDP*: Está compuesta por dos o más organizaciones que generan confianza en la región donde desarrollan su actividad. La Pastoral Social de la Iglesia ha jugado un papel crucial junto a varias universidades regionales, quienes han prestado su apoyo a varias de estas iniciativas. En algunos de los programas ha sido clave la participación de las administraciones municipales y de las asociaciones de municipios. En una menor proporción, las empresas han jugado un papel determinante, desde una perspectiva integral del concepto de responsabilidad social empresarial.

---

<sup>273</sup> HERRERA RIVERA, Luz Ángela "Los Programas de....." *Op. cit.*, p.1

<sup>274</sup> RED PRODEPAZ "Los Programas de Desarrollo y Paz: un esfuerzo del desarrollo local en medio del conflicto". Disponible en [http: www.redprodepaz.org/aa/img\\_upload/.../el\\_desarrollo\\_local\\_en\\_los\\_Programas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz..pdf](http://www.redprodepaz.org/aa/img_upload/.../el_desarrollo_local_en_los_Programas_de_desarrollo_y_paz..pdf). Acceso diciembre 2008.

- La conformación de los *equipos de trabajo* es predominantemente local, de manera que sus participantes conocen con profundidad la compleja realidad social, política y cultural de las regiones en conflicto.
- En general existen *espacios plurales de participación social* e instrumentos que involucran a los pobladores más excluidos, como fuente original de los proyectos que adelantan los programas.
- Se promueven mecanismos de *selección de proyectos* que aporten más eficientemente al tema de la paz y al desarrollo incluyente.
- La participación de las *administraciones municipales* en los procesos de selección, aprobación y ejecución de proyectos ha crecido considerablemente, lo que ha generado nuevos espacios de diálogo con la administración local.

### 7.8 El respaldo de la UE: una respuesta estratégica

La perspectiva regional del conflicto, y su apuesta por una construcción de la paz desde las localidades, ha encontrado en la UE un aliado clave mediante los Laboratorios de Paz (LP). Estos programas tienen como campo central de ejecución, aquellos territorios que no sólo sufren el conflicto; sino que también albergan distintas iniciativas populares a favor de la paz. Como lo apuntó la Embajada de Colombia en Bruselas, los LP se “derivan de la constatación previa de que, en distintas zonas del país donde la violencia se ha recrudecido, la sociedad civil ha decidido no permanecer pasiva frente a la confrontación armada.”<sup>275</sup> Siendo la propuesta europea “un mero instrumento de apoyo a los

---

<sup>275</sup> EMBAJADA DE COLOMBIA EN BRUSELAS. Laboratorios de Paz: la búsqueda de la Unión Europea en la búsqueda de la paz. En <http://www.emcolbru.org/LaboratorioPazGeneral.doc>. Acceso abril 2005. Al respecto, el investigador BARRETO señala que la concepción estratégica y metodológica del Laboratorio de Paz está basada en el concepto original del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Su diseño, desarrollo e implementación son principalmente del PDPMM. El LP es sobre todo un apoyo europeo que corresponde a una amplificación y profundización del PDPMM. El rol de la UE, y específicamente de la Comisión Europea, es de guía, socio, garante, verificador, pero no actor que impone los términos sobre el territorio. BARRETO HENRIQUES, Miguel “Peace Laboratory of Magdalena Medio: a peace laboratory?” Documentos de CERAC N° 6, diciembre de 2007, p. 11. Disponible en [http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC\\_WP\\_6.pdf](http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC_WP_6.pdf) Acceso en mayo 2010.

procesos y dinámicas que ya se están dando en el seno de la sociedad civil colombiana”, como lo definió la primera evaluación del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio.<sup>276</sup>

En concreto, el respaldo de los Laboratorios a los PDP tiene como propósito robustecer en ellos la capacidad para ejecutar su estrategia de paz. Así se deduce de lo señalado por la Delegación de la UE cuando apunta, que su instalación busca “fortalecer y resaltar las formas y experiencias de resistencia civil frente al conflicto armado, que promuevan el diálogo por la paz e indiquen caminos promisorios para atacar las causas socioeconómicas del conflicto.”<sup>277</sup>

Esta respuesta de la UE resulta estratégica desde dos perspectivas. De una parte, porque se basa en una visión diferente de la problemática colombiana, que permite descomponer su complejidad, para enfocar las acciones hacia ámbitos concretos y claves: el apoyo a iniciativas regionales que enfrentan una expresión del conflicto, atacando los factores locales que impulsan la confrontación. Y de otra, porque aún cuando dichas iniciativas tienen un carácter local y específico, su aporte más loable radica en que producen un cambio en la lógica, con la que tradicionalmente se ha entendido y buscado la paz en Colombia.

### 7.8.1 La asistencia de la Unión Europea en el ámbito local

La elección de territorios conflictivos -donde también asisten otros agentes de cooperación-, hace que una propuesta de la envergadura de los LP se convierta en un eje, al rededor del cual, se adhieran distintas propuestas. De

---

<sup>276</sup> RUDQVIST, Anders y VAN SLUYS, Fred (2005) Evaluación Medio Tiempo Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio. Contrato Marco AMS/451- Lote N°8. Carta de Contrato N° 2004/86726 con ECO, Febrero, p. 3. Disponible en [Http://www.delcol.cec.eu.int/es/index.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/index.htm). Acceso marzo 2005.

<sup>277</sup> DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA (2005) La Unión Europea y Colombia. p. 20. Disponible en <http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/Separata%20de%20cooperación.pdf>. Acceso marzo 2005

manera que todos los esfuerzos de paz confluyan hacia un mismo horizonte, evitando así la dispersión o solapamiento de sus acciones. En ese sentido, es posible ordenar en un mismo espacio las actuaciones de empresas, instituciones públicas, ONG, entidades de cooperación y programas de distintos donantes. Estos supone un paso adelante en la coordinación entre las organizaciones colaboradoras.<sup>278</sup>

Por otra parte, la intervención europea se apoya en los procesos sociales puestos en marcha en las localidades y en las organizaciones que los dirigen. Éstos son un valioso aliado porque han entendido las necesidades y prioridades de los territorios, de manera que la asistencia externa sea pertinente y contribuya al proceso de empoderamiento de las comunidades. Al mismo tiempo, su participación en la ejecución del Laboratorio de Paz las inserta en un proceso de aprendizaje, mediante el cual también resultarán fortalecidas y mejor capacitadas, para impulsar un proceso de desarrollo regional. De manera que los colaboradores de estos procesos locales no son vistos como simples receptores de ayuda, sino como socios confiables en la superación de sus propias problemáticas. Por estas razones, la puesta en marcha de procesos como los Laboratorios de Paz, alcanzaría un cambio positivo en las relaciones de cooperación entre beneficiarios, donantes y colaboradores de manera que se avance del “asistencialismo” al establecimiento de alianzas.<sup>279</sup>

### 7.8.2 *El énfasis civil de la acción europea*

Asimismo, frente a la firme determinación del Gobierno de combatir a los grupos armados -con la contundencia de la fuerza- y condicionar los diálogos de paz -a un cese de fuego-, los procesos locales formulan su estrategia contra el conflicto, exclusivamente en términos civiles (diálogo y tratamiento de las

---

<sup>278</sup> FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Sistematización de las negociaciones de LP I Y II. Informe Final*. Bogotá, octubre de 2004, p. 4

<sup>279</sup> *Íbidem*.

causas que generan y alientan la confrontación). Dicho planteamiento resulta interesante para la política exterior europea, en tanto que refuerza el carácter civil de su proyección internacional. En primer lugar, porque ofrece a la UE la oportunidad de respaldar su postura de la salida pacífica del conflicto. En segundo, porque le permite seguir trabajando por la paz, existan o no negociaciones con el Gobierno colombiano. Y tercero, porque se apoya en los protagonistas de estos procesos: las propias comunidades, quienes se convierten en el vehículo que guía la intervención europea.

### *7.9 La llegada de los Laboratorios de Paz*

Hasta 2004 se aprobó la creación de dos Laboratorios de Paz: en 2002 se inauguró el primer laboratorio en el Magdalena Medio, donde opera el PDPMM. A finales de 2003 se instaló el segundo Laboratorio en tres regiones simultáneas, vinculándose a sus respectivas propuestas locales: (PDPNOR) en Norte de Santander,<sup>280</sup> el Programa Prodepaz de Oriente Antioqueño<sup>281</sup> y las

---

<sup>280</sup> El Programa de Desarrollo y Paz de la Región Nororiental (PDPNOR) se encuentra bajo la dirección de la Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental de Colombia -Consornoc-. Dicho proceso partió de la convocatoria hecha por el Monseñor Gustavo Martínez Frías, Arzobispo de Nueva Pamplona, a diferentes instituciones del Departamento para poner en marcha iniciativas que permitieran mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable, así como encontrar una salida al conflicto armado en el Norte de Santander. En 1999 el proyecto toma forma con la participación de las tres diócesis (Tibú, Cúcuta y Ocaña), las tres Cámaras de Comercio (Cúcuta, Ocaña y Pamplona), las dos Universidades Públicas (Universidad Francisco de Paula Santander y Universidad de Pamplona) y la Arquidiócesis de Nueva Pamplona. CONSORNOC: Es posible encontrar mas información en <http://www.consornoc.org.co/> Acceso agosto 2009.

<sup>281</sup> Las iniciativas regionales en el Oriente antioqueño han tenido especial desarrollo en acercamientos humanitarios tanto públicos, como privados, con resultados concretos de disminución de intensidad del conflicto. Sus actividades son desarrolladas por dos tipos de organizaciones. De una parte, las asociaciones de municipios nacidas durante la década de los noventa, que tienen como objetivo promover el desarrollo y progreso integral de los municipios asociados y de sus comunidades, a través de la planeación, el ordenamiento territorial y la gestión de proyectos. De otra parte, se encuentra el Programa Desarrollo para la paz PRODEPAZ. Su principal propósito es crear espacios de unidad e integración y forma parte de varias redes, como Red de Juntas de Núcleos Zonales, Red de Consejeros Territoriales de Planeación, Red de Emisoras Comunitarias o Red de la Cadena Productiva de Textiles. PRODEPAZ desarrolla y acompaña proyectos integrales sostenibles en 28 municipios del departamento de Antioquia, localizados en las subregiones Oriente, Nordeste y Magdalena Medio. Su entidad ejecutora es la Corporación Programa Desarrollo para la Paz -PRODEPAZ- que nace en 1999 por iniciativa de la Diócesis Sonsón Rionegro; Interconexión Eléctrica S.A.-

organizaciones sociales CRIC y ASOPATIA presentes en el Macizo colombiano-Alto Patía.<sup>282</sup> La réplica y simultaneidad de las experiencias tiene como objetivo, amplificar las repercusiones de los procesos del ámbito local al nacional.<sup>283</sup>

Las circunstancias que guiaron al Gobierno colombiano y a la UE para la elección de dichos territorios variaron entre el primer y segundo Laboratorio. La experiencia del Magdalena Medio tuvo como trasfondo las negociaciones entre la administración Pastrana y la guerrilla del ELN, que proponían al sur de Bolívar como eventual zona de encuentro. En tanto que en dicha zona se adelantaba un proceso de desarrollo humano sostenible, resultaba útil para llevar a la práctica los acuerdos que se alcanzaran en la mesa de negociación.<sup>284</sup> El segundo Laboratorio no estuvo asociado a ninguna proceso de diálogo, no obstante continuó buscando la presencia de procesos locales ya puestos en marcha. Adicionalmente, se acordaron otros criterios en la elección de los territorios: no debían ubicarse en áreas objeto de fumigación y que su grado de violencia no impidiera la viabilidad del Laboratorio.<sup>285</sup>

---

ISA; ISAGEN; la Fundación PROANTIOQUIA; la Corporación Vida, Justicia y Paz; la Diócesis de Barrancabermeja y el Centro de Investigación para la Educación Popular -CINEP. Es posible encontrar más información en <http://www.prodepaz.org>. Acceso agosto 2009.

<sup>282</sup> En esta última región operan dos organizaciones: la Asociación de Municipios del Alto Patía (ASOPATÍA) y el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. ASOPATIA fue constituida por 15 alcaldes con el propósito de dinamizar el Plan de Desarrollo Integral del Alto Patía. Está conformada por quince municipios: cinco en el sur del Cauca y diez en el Norte de Nariño. ASOPATIA es una entidad de derecho público, gestora del desarrollo regional, con patrimonio propio independiente de los socios que la constituyen, se rige por sus propios estatutos y goza para el desarrollo de su objeto de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

El Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, es la organización que agrupa a más del 90% de las comunidades indígenas del departamento del Cauca. Se le reconoce como Autoridad Tradicional de los pueblos indígenas del Cauca, es una entidad pública de carácter especial y en la actualidad lidera negociaciones con el Estado, producto de un sinnúmero de compromisos que la nación colombiana tiene con los grupos indígenas de esta parte del país. Es posible encontrar mas información en <http://www.cric-colombia.org/inicio.htm> Acceso agosto 2009.

<sup>283</sup> Un tercer programa operó en el Departamento del Meta y la región de los Montes de María, ubicada en los departamentos de Bolívar y Sucre, durante el periodo (2006-2009).

<sup>284</sup> FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, pp. 4y7.

<sup>285</sup> II LABORATORIO DE PAZ *Plan Operativo Global (POG)*, p. 21.

### 7.9.1 El escenario de los Laboratorios de Paz: características y ubicación

Aunque el conflicto no se expresa de igual manera entre las regiones, los escenarios de los LP tienen características comunes. Son territorios estratégicos, bien por su ubicación de frontera -Norte de Santander con Venezuela o Macizo colombiano con Ecuador- o por albergar obras de infraestructura vitales para la economía nacional e internacional- Oriente Antioqueño y Magdalena Medio-. Todos los territorios, poseen elevados niveles de pobreza, pese a su riqueza natural o productiva, situación que se agudiza con las tensiones sociales que alientan las actividades económicas o la distribución del usufructo de recursos.

#### CUADRO 10. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS REGIONES ESCENARIO DE LOS LABORATORIOS DE PAZ

**REGIÓN DEL MAGDALENA MEDIO** se sitúa al noreste de Colombia, es atravesada de sur a norte por el Río Magdalena en un trayecto de 300 kilómetros y determina un espacio de 30 mil kilómetros cuadrados. A pesar de conformar una región geográfica, los municipios que la integran dependen política y administrativamente de cuatro departamentos diferentes: Santander, Bolívar, Cesar y Antioquia. La acción del PDPMM, al que se incorpora el Laboratorio, cubre un conjunto de 30 municipios predominantemente rurales, a excepción de los dos epicentros urbanos de la región (Barrancabermeja y Aguachica) y cuenta con una población objetivo de 450 mil habitantes. La región tiene una importancia geoestratégica nacional, por su localización céntrica y por sus recursos naturales: es el punto de confluencia entre el interior del país y la costa atlántica; y, entre la región pacífica y Venezuela. De ahí que dicha zona sea objeto de importantes proyectos de infraestructura.<sup>286</sup> Por otra parte, dada la disponibilidad de sus recursos, el Magdalena Medio se ha establecido históricamente como una economía de enclave exportador de materias primas. Durante el siglo XIX, la quina, el tabaco y la madera fueron objeto de explotación; y, en la actualidad lo son el petróleo y algunos productos agrícolas como la palma de aceite, la soja y el algodón. Sin embargo, como consecuencia del modelo económico de extracción, el Magdalena Medio experimenta una paradoja: es una región que explota sus diversos recursos, pero todos sus municipios, a excepción de Barrancabermeja, poseen dramáticos índices de pobreza.<sup>287</sup>

<sup>286</sup> Las troncales del Magdalena Medio en territorio santandereano, de la Paz y en territorio antioqueño; la transversal Cisneros-Cimitarra-Vélez y un eventual canal seco entre Venezuela y el Pacífico que atravesaría el Río Magdalena en la Región. Finalmente las mejoras en navegabilidad del Río Magdalena y del ferrocarril. Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Http: // [www.pdpmm.orgco./mmed/mmedio.htm](http://www.pdpmm.orgco./mmed/mmedio.htm). Acceso marzo 2005.

<sup>287</sup> Importantes casos de pobreza en algunos municipios cuya población se encuentra con sus Necesidades Básicas Insatisfechas son: Morales 91.8%, Simití 87.1%, San Pablo 86.3% y Wilches 76.3%.

**ORIENTE ANTIOQUEÑO** se encuentra ubicado en el corazón del departamento de Antioquia, al occidente del país. La región se extiende en 7.021 kilómetros cuadrados donde se asientan 23 municipios, que se agrupan en cuatro subregiones: altiplano, embalses, bosques y páramos. Esta variedad geográfica, otorga al territorio una incalculable riqueza en biodiversidad. Además de las inversiones que han acompañado los grandes proyectos de infraestructura eléctrica, la zona provee materias primas para la industria, así como bienes agropecuarios para consumo interno. No obstante, este dinamismo económico no integra la zona de los embalses, por lo que continúa siendo altamente dependiente de la ayuda nacional con altos índices de pobreza.<sup>288</sup> Los debates abiertos en este territorio se centran en el agotamiento de los recursos y en la definición de un modelo de desarrollo sostenible.

**MACIZO COLOMBIANO -ALTO PATIA.** Desde una referencia administrativa, los municipios partícipes en el segundo Laboratorio pertenecen a los departamentos de Cauca y Nariño. Son dos subregiones del sur occidente de Colombia ubicadas en la bifurcación de los andes colombianos, que originan las cordilleras central y oriental del país. Dicho territorio es considerado como una zona ecológica de incalculable valor biótico, climático e hídrico. Esta característica le concede un carácter estratégico, porque en el Macizo colombiano se concentra la red hidrográfica de Colombia al ser el punto de origen de los principales ríos nacionales: Caquetá, Patía y Magdalena, que abastecen aproximadamente el 70% de agua del país. Pese a la existencia de algunas actividades agrícolas y la explotación maderera, la región se encuentra entre las más pobres del país.<sup>289</sup> Asimismo, subyacen importantes tensiones en torno a la concentración de tierras y el uso inadecuado de los recursos naturales del territorio. Como lo explica una organización de la región, la oferta de suelos aptos para el uso agrícola es escasa y su propiedad se concentra en pocos dueños. En consecuencia se producen dos tensiones: la ambiental, donde terrenos forestales son sacrificados para la ganadería, la creación de cultivos poco rentables, o siembras de amapola y coca, que se van multiplicando a medida que el suelo va perdiendo productividad. Y, por otra, la de los grupos sociales asociados a dichas actividades.<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH *Panorama actual del Oriente Antioqueño*, p.1. *Op. cit.*, p.1.

<sup>289</sup> Como lo señala el investigador VILORIA DE LA HOZ, J. el porcentaje de población rural - tanto nariñense como caucana- supera el 50%, frente al 24% del promedio de población rural nacional. Asimismo explica que el 57% de los hogares de esta subregión tienen sus Necesidades Básicas Insatisfechas, sólo superados por la población de la costa pacífica con un 63%. VILORIA DE LA HOZ, J. *Op. cit.*, p. 19.

<sup>290</sup> JOAQUIN VILORIA DE LA HOZ señala por ejemplo que el 80% de los predios son menores de 5 hectáreas y sólo ocupan el 32% de la superficie total. Mientras que un 20% de los predios abarca el 67.6% de la superficie. VILORIA DE LA HOZ, J. *Op. cit.*, p.45.





### 7.9.2 *Objetivos de los Laboratorios de Paz en las regiones*

Con la vinculación de los Laboratorios de Paz a los PDP, la Unión Europea pone en marcha su estrategia para abordar los factores que alientan el conflicto en el largo plazo. En ese sentido, traza tres objetivos concretos para alcanzar en los territorios donde se desarrollan<sup>291</sup>:

- *edificar zonas de coexistencia pacífica para los habitantes, mediante el fortalecimiento de las instituciones locales y el apoyo a los actores civiles involucrados en la promoción de la paz.*
- *fomentar el desarrollo económico y local, incluyendo en lo posible el desarrollo alternativo.*
- *apoyar, sobre el terreno, la implementación de acuerdos específicos firmados por las partes en conflicto.*

Dicho proceso se realizaría de manera participativa y mediante la articulación de los movimientos que surgen de la base, de manera que se alcance la reconstrucción del tejido social y la reapropiación de lo público por parte de la sociedad civil. Desde este punto se pueden construir las condiciones necesarias para una paz duradera.<sup>292</sup> Este planteamiento no sólo supone, el reforzamiento de la propuesta de paz hecha desde las iniciativas locales; sino que también busca generar resultados expresados en territorios libres de conflicto.

### 7.9.3 *La puesta en marcha de los Laboratorios de Paz*

La creación de los Laboratorios de Paz se formaliza con la firma de los Convenios Específicos de Financiación entre la Comisión Europea, en

---

<sup>291</sup> DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA *Op. cit.*, p. 20.

<sup>292</sup> *Íbidem.*

representación de la UE, y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), en representación del Gobierno colombiano.<sup>293</sup>

Dichos actores fijaron la responsabilidad de la puesta en marcha de los Laboratorios: en el caso del Magdalena Medio, se acordó delegar la planeación y la ejecución en la Corporación Desarrollo y Paz del PDPMM. Para el II Laboratorio, la ACCI asumió dicha competencia y se previó su actuación como Autoridad Contratante del mismo. No obstante, para actividades relacionadas con la coordinación, organización y seguimiento operativo de la ejecución, la ACCI se apoyaría en las tres Entidades Coordinadoras Regionales: CONSURNOC (Norte de Santander), PRODEPAZ (Oriente Antioqueño) ASOPATIA-CRIC (Macizo colombiano y Alto Patía). La duración de los programas sería de 8 años para el Laboratorio del Magdalena Medio y de 6 para II Laboratorio, con la siguiente asignación presupuestal:

**TABLA 3. PRESUPUESTO GLOBAL DE LOS LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA A 2004 (EN EUROS)**

	Comunidad Europea	Gobierno Colombiano	Total
<b>L.P Magdalena Medio</b>			
Fase 1 (2002-2005)	14.800.000	2.220.000	17.020.000
Fase 2 (2006-2008)	20.000.000	5.200.000	25.200.000
Total	34.800.000	7.420.000	42.220.000
<b>II Laboratorio</b>			
Fase 1 (2003-2008)	33.000.000	8.400.000 <sup>294</sup>	41.400.000
Fase 2 (2008-2009)	-	-	-
Total			83.620.000

Fuente: LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO Convenio de Financiación Específico. FICHA TÉCNICA II LABORATORIO DE PAZ *Plan Operativo Global (POG)*, p. 21.

<sup>293</sup> En el caso del Laboratorio del Magdalena Medio, la firma del convenio tuvo lugar el 25 de febrero de 2002. Con posterioridad, el 16 de diciembre de 2003, se formalizó el II Laboratorio.

<sup>294</sup> La contrapartida prevista para la ejecución del programa fue financiada con los recursos provenientes de un crédito solicitado por el Gobierno Nacional al Banco Mundial, en el marco del proyecto "Paz y Desarrollo" que será ejecutado por la Red de Solidaridad Social RSS, entidad adscrita a la Presidencia de la República. II LABORATORIO DE PAZ *Plan Operativo Anual (POG)* p.5.

Asimismo, se previó que la ejecución de los programas se haría en dos etapas. La fase 1 consistió en la preparación del programa, la apertura de propuestas y proyectos a desarrollar, así como a sus primeras ejecuciones. La fase 2 sería distinta para ambos laboratorios. Mientras que la del Magdalena Medio tendría a su disposición nuevo presupuesto para ejecutar y reforzar los resultados alcanzados; el II laboratorio previó que terminara con la preparación de informes finales y otras actividades necesarias para el cierre del proyecto.<sup>295</sup>

#### 7.9.4 *Impacto preliminar de los Laboratorios de Paz en los PDP*

El respaldo brindado por el primer donante de ayuda al desarrollo a los procesos locales, supone un importante cambio en los Programas de Desarrollo y Paz que se quieren impulsar. Una observación preliminar, sobre la incorporación de los Laboratorios a tales iniciativas, permite concluir su impacto favorable en varios sentidos: un aumento en sus recursos disponibles, la adquisición de una relevancia política -nacional e internacional- y una mayor visibilidad, que ha otorgado cierto grado de protección para estos procesos. Tales circunstancias señalan a los Laboratorios como una oportunidad para impulsar los procesos regionales de los PDP.<sup>296</sup>

Sin embargo, los programas toman con cautela esta nueva etapa, pues la incorporación de actores con un peso político importante, la dimensión de los recursos invertidos y las agendas que impone la cooperación, son factores que deben manejarse adecuadamente; pues pueden representar un riesgo en la

---

<sup>295</sup> II LABORATORIO DE PAZ *Plan Operativo Global (POG)* p. 8. Este horizonte temporal restringido se explica en dos aspectos. De una parte, deriva de un cambio en las políticas de la UE definidas desde Bruselas; de otra, tienen en cuenta los aprendizajes del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, p.8

<sup>296</sup> FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, p.4

capacidad y autonomía, con las que han venido trabajando los programas en sus fases iniciales.<sup>297</sup>

En la práctica, las entidades receptoras de los fondos, así como de las organizaciones participantes en los Laboratorios de Paz, demostraron sus fortalezas y debilidades en el desarrollo de distintas actividades.<sup>298</sup> De manera consolidada, las áreas en las que organizaciones tuvieron un mejor desempeño fueron i) la capacidad para establecer alianzas con otros socios, ii) apoyar el nacimiento y crecimiento de otras organizaciones; y iii) lograr una capacitación técnica en su plantilla. En contra posición, las dificultades de las organizaciones radicaron en la limitada capacidad financiera y contable, para gestionar la afluencia de recursos -superadas por los trámites administrativos-, el escaso seguimiento de los logros alcanzados y las difíciles condiciones logísticas en las que ejecutan su trabajo.<sup>299</sup>

---

<sup>297</sup> Un estudio con profundidad sobre estos riesgos es el realizado por FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, p.9. Ver también los riesgos del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio frente a la administración Uribe. Al respecto el analista BARRETO señala que el creciente interés del Gobierno Uribe por el PDPMM y el Laboratorio de Paz entraña un riesgo. Existe el peligro de cooptación por parte del Estado. El estado tiene un interés en controlar los procesos y usarlos para sus propósitos, además se esfuerza por imponer sus criterios políticos. Por ejemplo, ha presionado para que recursos del Laboratorio sean canalizados hacia otros programas como de familias guardabosques y el proceso de desmovilización de las autodefensas AUC. El PDPMM y la Delegación de la UE en Colombia se opusieron debido a las perspectivas divergentes sobre dichas materias y las reservas concernientes a dichos programas gubernamentales. BARRETO HENRIQUES, Miguel *Op. cit.*, p.32

<sup>298</sup> Así lo destacó el Proyecto de Investigación *Paz, Seguridad y Desarrollo* Financiado por la institución pública Fundación Internacional Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y por la Comisión de la UE. PALOMARES LERMA, Gustavo *Proyecto de Investigación paz, seguridad y desarrollo. Análisis de la Cooperación Política de la Unión Europea con América Latina y de los Laboratorios de Paz como programa modelo*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas- Comisión Europea, Madrid, 2007

<sup>299</sup> Dicha tarea se realizó para el periodo 2005 y 2006 con el Índice de Capacidad Organizacional -ICO- que comprendió 23 indicadores agrupados en 6 temas centrales: a) ámbito asociativo, b) capacidad de liderazgo y gestión, c) recursos humanos; d) capacidad instalada; e) capacidad financiera; f) planificación estratégica. Junto a este análisis consolidado nacional, esta investigación ofrece un detalle del ICO para cada una de las organizaciones ejecutoras de los Laboratorios de Paz, en las que se destaca el comportamiento de la CDPMM en la región del Magdalena Medio. *Íbidem*, p. 181 y ss.

### *7.10 Conclusión*

Una de las características del conflicto colombiano es la lucha de los actores armados por el dominio de las distintas regiones de Colombia. El enfrentamiento entre guerrillas y autodefensas a lo largo de los territorios depende de una suma de factores. Primero, de los intereses y necesidades de dichos grupos; segundo, del potencial que cada territorio tiene para satisfacerlos; y tercero, de los espacios abiertos que la dinámica regional brinda para que los violentos se establezcan. Las propuestas de paz deben considerar esta realidad y abordar los factores específicos que impulsan el conflicto en las regiones, adaptándose a las peculiaridades de cada una de ellas.

Una respuesta en ese sentido se ha producido desde los propios territorios y comunidades víctimas de la acción de los grupos armados. Su planteamiento contra el conflicto, opera desde la base, impactando dos tipos de relaciones: las de la comunidad y su vínculo con el Estado. Las sinergias que desencadenan estos procesos, actúan sobre los espacios locales que favorecen la actuación de los grupos armados. Por este motivo, las iniciativas regionales se convierten, en sí mismos, en una propuesta de paz, que además propicia las condiciones de una estabilidad duradera.

La UE, como primer donante mundial y principal impulsor de valores civiles, encuentra en la construcción de la paz desde las regiones, un ámbito de acción estratégico a través de los Laboratorios de Paz. En efecto, desde una perspectiva general, la UE puede reforzar el carácter civil de su proyección exterior en dos sentidos. Primero, al desarrollar sobre el terreno, su postura asumida frente a la solución pacífica del conflicto, independientemente de que existan o no negociaciones; y segundo, para lograr sus objetivos, se apoya en los protagonistas de dichos procesos: las comunidades. Este último aspecto, también resulta clave en la evolución de las relaciones de cooperación, tanto con los beneficiarios como con otros agentes internos y externos, que también

trabajan en los territorios. En ese sentido, los vínculos de la cooperación ya no se definirían ni por el asistencialismo, ni por la dispersión de esfuerzos.

El compromiso de la UE finalmente se materializó con la adhesión de los Laboratorios de Paz a los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) de cuatro regiones concretas: Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Norte de Santander y Macizo colombiano-Alto Patía. En la práctica los LP se proponen alcanzar tres objetivos en estos territorios: i) fortalecer sus iniciativas locales; ii) reafirmar la propuesta de paz que éstas desarrollan y iii) lograr que dichas regiones alcancen el desarrollo sostenible, la convivencia ciudadana, el fortalecimiento institucional y los diálogos de paz.

El análisis contenido hasta ahora en el presente capítulo, arroja una aproximación inicial hacia estos objetivos. Por su planteamiento, los LP han señalado como estrategia, la articulación de movimientos de base y reapropiación de lo público por parte de la sociedad civil. Tales elementos no sólo son coherentes, sino que además refuerzan la propuesta de paz hecha desde las iniciativas locales. Sin embargo, la aportación de recursos extraordinarios con los que pueden contar los PDP, pueden suponer un riesgo para su funcionamiento. De ahí que sea necesario formular lineamientos adecuados que no sobrecarguen la capacidad de estos programas.

El análisis en torno al Laboratorio de Paz del Magdalena Medio en su primera fase, resultará útil para ahondar en estas conclusiones preliminares, mediante el conocimiento del impacto que éste produjo en el PDPMM, la comprobación de la estrategia de paz desplegada y la verificación de los avances en el Magdalena Medio, como territorio de convivencia, desarrollo sostenible y espacio de negociación.

### **APARTADO 3. EL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO (PRIMERA FASE)**

Como vimos en el apartado anterior, la UE busca impulsar la paz en Colombia, mediante su apoyo a las propuestas populares que han surgido en distintas regiones del país. Esta posición establece un doble compromiso para los Laboratorios de Paz (LP): el fortalecimiento de los procesos locales y el diseño de una estrategia, que permita a los territorios objetivo, construir las condiciones de paz.

Desde esta perspectiva, abordaremos el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (LPMM) en su primera fase. Esta sección esbozará inicialmente, el planteamiento del LPMM en sus objetivos e instrumentos. Seguidamente, señalaremos los factores que marcaron su adhesión al Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) y el impacto que dicha situación produjo, en el desarrollo del Laboratorio. A continuación, presentaremos la estrategia de intervención propuesta. Finalmente, analizaremos la manera como el programa europeo respalda y refuerza los procesos locales y su planteamiento de paz.

Como complemento de este análisis, observaremos la contribución que hace el LP en otros ámbitos como el diálogo de paz y la solución a ciertos problemas estructurales de Colombia, que favorezcan la solución definitiva a la confrontación armada.

#### *7.11 La estrategia del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (LPMM)*

En el anterior apartado vimos que los Laboratorios de Paz tienen como principal propósito, apoyar las iniciativas de paz surgidas en las diferentes regiones. Sin embargo, al examinar el Convenio de Financiación y el Plan Operativo Global del LPMM, observamos que la puesta en marcha de dichos programas tiene un objetivo más ambicioso y es el de encontrar caminos



eficaces y viables para la superación del conflicto en los territorios. En ese sentido, sus experiencias pueden contribuir a que otras iniciativas locales también comiencen a establecer las condiciones de una paz duradera en el resto de regiones colombianas.<sup>300</sup>

Asimismo, pero refiriéndose a la actividad del Laboratorio en el Magdalena Medio, estos documentos señalan dos objetivos específicos: contribuir a la convivencia ciudadana y fortalecer el diálogo de paz. Para que éstos sean alcanzados, el programa propone dos vías principales: la defensa de los derechos humanos y el impulso del desarrollo sostenible. En ese sentido, el Laboratorio propone como actividad central la articulación de procesos participativos, relacionados con tres ámbitos: la esfera productiva, la convivencia ciudadana y la presencia institucional. Dichos elementos apuntan a que, en el Magdalena Medio, sea posible implantar un nuevo modelo económico, cultural y político.<sup>301</sup>

Ordenando este planteamiento, el LPMM previó su actuación en torno a cuatro componentes, que señalan sus áreas de trabajo:

---

<sup>300</sup> El Convenio de Financiación y el Plan Operativo Global definieron el objetivo del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio como el instrumento que, *a través de la defensa de los derechos humanos básicos de todos los habitantes y el impulso del desarrollo sostenible, [permitirá] contribuir a la convivencia ciudadana, fortalecer el diálogo de paz y mostrar caminos eficaces y viables en la superación del conflicto, que puedan aplicarse a otras regiones de Colombia.* Asimismo, se busca *“consolidar, en un número limitado de municipios, un conjunto articulado de procesos participativos de desarrollo sostenible, construcción de la convivencia ciudadana y fortalecimiento institucional con vistas a definir la alternativa socioeconómica, cultural y política posible del Magdalena Medio”.* RUDQVIST y VAN SLUYS *Op. cit.*, Anexo 3. Términos de referencia de la misión, p.2. CDPMM *Plan Operativo Global 2002-2005: marco lógico, cronograma general y descripción de actividades*, Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, p.5

<sup>301</sup> *Íbidem.*

**CUADRO 11. COMPONENTES DEL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO**

<i>Componente 1.</i>	
<i>Cultura de paz y Derechos Humanos</i>	Objetivo: Lograr que la sociedad civil se afirme como sujeto capaz de propiciar la consecución de la paz, el respeto a los derechos humanos y la acción de las instituciones públicas como protectoras y garantes de estos fines.
<i>Componente 2.</i>	
<i>Actividades Productivas</i>	Objetivo: Identificar y poner en marcha actividades productivas eficaces y eficientes que generen ingresos para la población beneficiaria del Laboratorio de Paz y favorezcan la seguridad alimentaria.
<i>Componente 3.</i>	
<i>Infraestructuras Sociales</i>	Objetivo: Mejorar la infraestructura social y comunal en beneficio de los habitantes más vulnerables y pobres de los municipios del programa, especialmente en el área rural.
<i>Componente 4.</i>	
<i>Fortalecimiento institucional</i>	Objetivo: En función de políticas públicas democráticas, incrementar la capacidad de participación, planeación, gestión y desarrollo social y territorial mediante la acción responsable y coordinada de los ciudadanos y las autoridades locales.

Fuente: Construcción propia tomado de CDPMM *Plan Operativo Global 2002-2005: marco lógico, cronograma general y descripción de actividades*, Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, p.5

El examen de este planteamiento permite concluir, que la intervención del LP ha puesto su acento en la población civil y su papel en el proceso de construcción del Magdalena Medio como región de paz. De esta manera, el LP aspira a fortalecer los principios comunitarios que han guiado al PDPMM, así como su propuesta de abordar el conflicto a través del desarrollo.

Aunque la puesta en marcha del LP se dirigió hacia este horizonte, su desarrollo inicial generó dificultades, que amenazaron con debilitar el PDPMM y degradar el apoyo europeo a un simple instrumento de cooperación. Sin embargo, las medidas adoptadas por la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM) permitieron el aprovechamiento de las novedades del LP, así como la focalización de una actuación más contundente en la búsqueda de la paz. Este proceso finalmente dio origen al diseño de la intervención programada desde 2004. Veamos con detenimiento este proceso.

### 7.12 *La incorporación del Laboratorio de Paz al Programa de Desarrollo y Paz (PDPMM)*

En tanto que el Laboratorio de Paz supuso la transformación del PDPMM a una nueva dimensión, la primera fase de ejecución se caracterizó por el ajuste entre ambas iniciativas. Dicho proceso consistió en la superación de dos obstáculos, que aparecieron con la puesta en marcha del LP: el consenso popular para la elección de proyectos y la presión que implicó la nueva fuente de financiación.

#### *a. Los espacios participativos de la convocatoria: pros y contras*

Como se estableció en el Plan Operativo Global, las propias comunidades beneficiarias debían escoger los proyectos a desarrollar con el presupuesto del LP. Con dicho fin, se abrieron espacios participativos, donde el máximo número de habitantes y organizaciones pudieran expresar su opinión y presentar sus propuestas a comités *ad hoc* en cada municipio.<sup>302</sup> Asimismo, se planeó que la ejecución de los proyectos, fuera llevada a cabo por operadores de no sólo reconocida experiencia, sino también que fueran representantes de las organizaciones sociales de la región.<sup>303</sup>

Esta convocatoria produjo varios resultados favorables: i) contribuyó al fortalecimiento de muchos grupos de la sociedad, ante la intimidación impuesta

---

<sup>302</sup> En ese sentido se llevó a cabo un esfuerzo de planeación participativa que congregó a más de dos mil pobladores en los diferentes eventos realizados con ese fin. Se crearon comités municipales *ad hoc*, con representantes de las organizaciones sociales, de los núcleos de pobladores y de la administración municipal en cada uno de los 13 municipios que conformaron el Laboratorio de Paz. De esta manera, se garantizaba la vinculación activa de diferentes entidades y organizaciones sociales involucradas en el desarrollo regional; así como la promoción de co financiación de proyectos de parte de las instituciones locales. Asimismo, se creó un comité encargado de la aprobación de los proyectos regionales y estratégicos. CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo*, p. 6. [Http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa](http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa). Acceso mayo 2005.

<sup>303</sup> En efecto, el esquema de ejecución de los proyectos del LP en su primera fase se basó en la selección de operadores especializados y una red de aliados institucionales. *Íbidem*, p. 7.

por los actores armados; ii) dio legitimidad social al proceso y iii) permitió a la Corporación CDPMM la interacción con actores en otrora lejanos.<sup>304</sup>

Pese a dicho balance, se detectaron dificultades importantes en este sistema participativo: la proliferación de proyectos poco articulados entre sí y la presentación de todo tipo de propuestas, muchas veces no maduras. Estas circunstancias tenían dos importantes consecuencias. Por una parte, interrumpían la tradición acumulada por el PDPMM en el campo de la participación popular;<sup>305</sup> y por otra, comprometían la ejecución de todo el programa, convirtiéndolo en una simple fuente de financiación.<sup>306</sup> Así lo confirma la misión de evaluación encabezada por RUDQVIST y VAN SLUYS, al señalar que “el mecanismo introducido para garantizar transparencia y amplia participación, facilitó la inclusión de las prácticas clientelistas, así como intentos de infiltración paramilitar”.<sup>307</sup>

*b. El énfasis de los proyectos*

Si bien la apertura del consenso popular permitía al Laboratorio demostrar su transparencia y carácter participativo; y a la población expresar sus

---

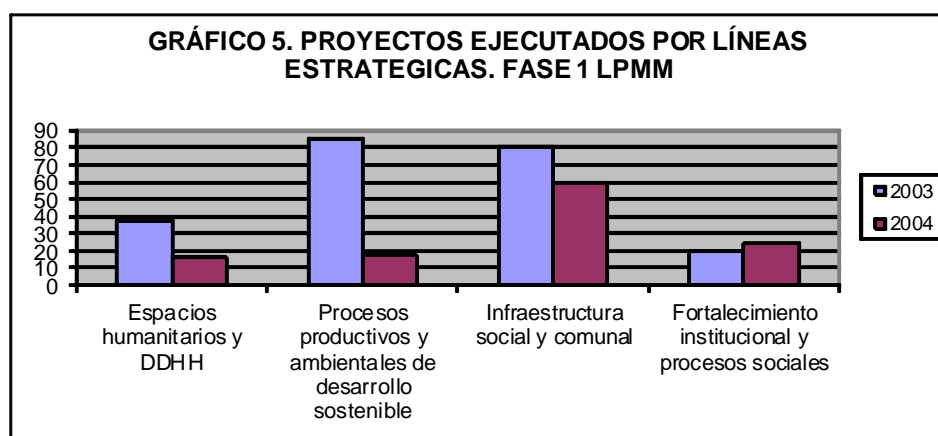
<sup>304</sup> *Íbidem*, p. 6.

<sup>305</sup> Como apunta la Corporación, desde finales de 1996 el PDPMM había desarrollado el proceso participativo en torno de los núcleos de pobladores, quienes habían mantenido en los municipios una discusión abierta sobre los distintos proyectos impulsados por el PDPMM, los cuales a su vez, conformaban la Propuesta Municipal. Frente a dicha tradición, aparecían súbitamente las asambleas con escenarios espontáneos, sin considerar el proceso y la historia de las discusiones desarrolladas por el PDPMM en cada iniciativa para conseguir la paz y superar la pobreza. *Íbidem*.

<sup>306</sup> En efecto, los proyectos presentaron una tendencia a satisfacer necesidades específicas de pequeños grupos. Por su parte, los comités *ad hoc* aprobaron proyectos desaconsejados por el comité técnico y en contra de los intereses de los Núcleos de Pobladores. Estas circunstancias sobrecargaron la administración y el acompañamiento de muchos de los proyectos definitivos, al acaparar tiempo así como recursos humanos y logísticos, de manera que fuera posible su viabilidad. Para la Corporación, esta multiplicación de problemas técnicos y organizativos implicaba el riesgo de desviar su atención de asuntos fundamentales que permitieran conseguir los resultados estratégicos del programa. *Íbidem*.

<sup>307</sup> RUDQVISTy VAN SLUYS *Op. cit.*,p. 30.

necesidades e intereses más apremiantes, dicho proceso evidenció el primer obstáculo para la ejecución del Laboratorio, en su estrategia de impulsar procesos participativos: la escasa capacitación de la comunidad para formular proyectos integrales, que fueran más allá de las tradicionales solicitudes de infraestructura e iniciativas productivas puntuales. Así se observó en la convocatoria que arrojó un énfasis de las propuestas de dichos componentes en detrimento de las demás líneas estratégicas, como se ilustra en el gráfico 5.<sup>308</sup>



Fuente: CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Informe de la primera fase del Laboratorio de Paz*, p.8. [Http: www.pdpmm.org.co/docs/pdf/informeagosto.pdf](http://www.pdpmm.org.co/docs/pdf/informeagosto.pdf)

### c. La presión financiera

Como es de suponer, la incorporación del LP al PDPMM supuso un importante incremento de fondos disponibles. De ahí que surgiera el impulso de actividades que, en otro momento, han sido imposibles de financiar; como la apertura de vías, la construcción de infraestructura social en salud, educación y recreación.<sup>309</sup> Sin embargo, la gestión de esta afluencia importante recursos,

<sup>308</sup> La CDPMM explica que “el abandono histórico por parte del Estado, la precariedad en las condiciones de infraestructura y las difíciles condiciones de empleo se hicieron evidentes en el énfasis de los proyectos. Cerca del 80% de todos los proyectos se concentraron en los componentes de infraestructura y actividades productivas. Incluso en varios municipios no hubo ningún proyecto de los demás componentes. CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo*, Ob. cit., p.3

<sup>309</sup> Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio “Los Proyectos del POA 2004: su origen, su selección y su relación con los objetivos del Laboratorio de Paz”. Documento anexo al POA 2004 Anexo 5, Ob. cit, p. 2.

significó para la Corporación responsable, una gravosa tensión en el cumplimiento estricto de los términos predefinidos por la normativa legal. Estas circunstancias evidenciaron las limitadas capacidades de los gobiernos locales y las organizaciones sociales, para llevar a cabo sus tareas administrativas dentro del Laboratorio.<sup>310</sup> La elaboración de convenios y contratos de subvención acordes con el acervo legal, significó una pérdida de tiempo y un desvío de atención hacia los aspectos burocráticos, en los diferentes niveles e instancias del Programa.<sup>311</sup>

Asimismo, la lógica de la ACCI y la Delegación Europea -centrada en el cumplimiento de la normatividad, los procedimientos y la periodicidad de los desembolsos- entró en contradicción con la flexibilidad requerida, para la preparación y maduración de proyectos concebidos con amplia participación social y desarrollados en medio de un complejo escenario conflictivo y cambiante.<sup>312</sup>

Ante estas dificultades en los procesos de contratación y ejecución de recursos, se configuró un instrumento para acceder al presupuesto disponible (Fondo Rotatorio en Barrancabermeja) y se contó con la colaboración de la

---

<sup>310</sup> La normatividad jurídica resultó densa y compleja en la medida que ésta se componía de manuales de procedimientos que recogen con exagerado detalle, tanto los elementos de la guía práctica de contratación europea, como la ley de contratación colombiana. Las condiciones de la región distan de forma importante de ser las ideales para aplicar dichos procedimientos. La CDPMM explica que desde un primer momento, advirtió a las entidades tutela, ACCI y la Delegación Europea, sobre la distancia entre las condiciones de ejecución consignadas en los manuales y la realidad del Magdalena Medio. CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo*, *Ob. cit.*, p. 3.

<sup>311</sup> Estas circunstancias hicieron a su vez, que el proceso de contratación se desarrollara de forma lenta y casi la totalidad de los proyectos elegidos empezaron con algún retraso. RUDQVISTy VAN SLUYS *Op. cit.*, p. 30

<sup>312</sup> *ibidem*.

ACCI y la Delegación Europea para solucionar la carga que el proceso normativo produjo.<sup>313</sup>

### 7.13 La adaptación del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (LPMM)

Frente a dichas circunstancias, la acción urgente del LPMM se dirigió en tres direcciones: primero, buscar una mayor relación y coherencia con el PDPMM, de manera que se fortaleciera y no se debilitara esta iniciativa local. Segundo, desarrollar actividades que reforzaran una real propuesta de paz en la región; y tercero, evitar una ejecución fragmentada y dispersa de los proyectos propuestos.

En efecto, ante la inconformidad de los *Núcleos de Pobladores* del PDPMM<sup>314</sup> con el método participativo de las asambleas, los equipos técnicos pedagógicos del programa pusieron en marcha una dinámica, que involucrara a todos los colaboradores del Laboratorio, dentro del proceso social histórico del PDPMM, ahora amplificado y enriquecido por la propuesta europea.<sup>315</sup> En cuanto a los proyectos propuestos, la Corporación impulsó su reformulación, de manera que tuvieran un mayor énfasis en la paz, así como su integración a otras iniciativas

---

<sup>313</sup> Las discusiones entre la CDPMM, la ACCI y la Delegación de la Comisión Europea permitieron configurar un esquema de mayor autonomía para la Corporación. A partir de junio de 2003, la CDPMM quedó facultada para firmar todos los contratos inferiores a 28.300 euros, reduciendo drásticamente, el número de contratos que debían ir a la ACCI en Bogotá y luego a los municipios para la firma de los trámites de desembolsos. RUDQVISTy VAN SLUYS *Op. cit.*, p. 38. CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo, Ob. cit.*, p. 8

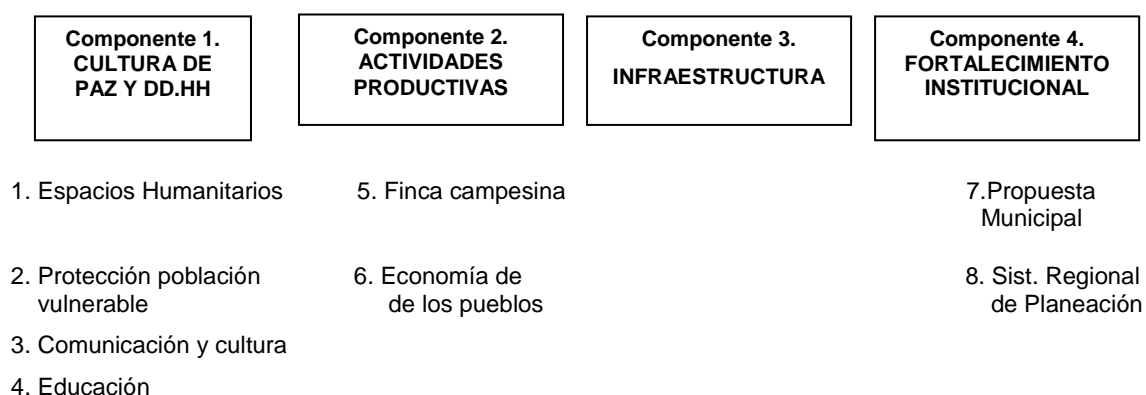
<sup>314</sup> Estos grupos locales están compuestos por ciudadanos y organizaciones sociales y comunitarias. Son los responsables de formular los diagnósticos regionales y fijar los objetivos de paz y desarrollo, que se recogen en las propuestas municipales. Ellos definen qué visión tiene la población de su región, cuáles son sus necesidades, y qué es lo que quieren para su región. Representa una herramienta fundamental de la organización y participación ciudadana, a través de la cual los proyectos estratégicos para la vida social y económica de las municipalidades son escogidos. Las iniciativas son priorizadas, los recursos canalizados y la articulación con la Administración local es establecida. CDPMM *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), Op. cit.*,

<sup>315</sup> CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo, Ob.cit.*, p.6.

exitosas del PDPMM.<sup>316</sup> Como resultado se constituyó una propuesta popular, que comprendió los proyectos a ejecutar en 2003 (cuyas ampliaciones, continuaciones y reformulaciones) conformaron la intervención del Laboratorio en los años siguientes.<sup>317</sup>

Asimismo, se decidió que la acción del LP hiciera énfasis en los componentes de *Derechos Humanos y Fortalecimiento Institucional*; mientras que *Actividades Productivas e Infraestructura* tendrían respectivamente, un carácter catalizador y complementario. En ese sentido, todos los proyectos se agruparon en ocho líneas estratégicas, cuyos resultados no debían limitarse a su propio ámbito. De hecho, el Laboratorio las diseñó para que reforzaran, directa o indirectamente, los objetivos contemplados en todos los componentes. De esta manera, el Laboratorio alcanzaría una acción integral y evitaría así su fragmentación y dispersión.

#### ESQUEMA DE LOS COMPONENTES DEL LPMM POR LÍNEAS DE PROYECTOS



Fuente: CDPMM *Plan Operativo Anual 2004: Intervención* p. 8

Este esquema de componentes se ha considerado como una clave para contribuir a la paz. Así lo señalan los representantes de los PDP y de la UE en

<sup>316</sup> *Íbidem.*, p. 13.

<sup>317</sup> Por ese motivo, la CDPMM aclara que los proyectos desarrollados a futuro no contarían con un proceso de convocatoria abierto. No obstante, sí heredaban en su mayoría, el origen participativo pero con una mejor planeación y coordinación entre ellos. *Íbidem.*, p.7



las negociaciones de los LP. Para los primeros, porque “apuntan al meollo” del conflicto en las regiones, pues como veremos más adelante, abordan la *permeabilidad* de los territorios a la presencia de los grupos armados.<sup>318</sup> Y para los segundos, porque esta organización provoca una actuación menos enfática en el área del desarrollo y más contundente en el ámbito de paz.<sup>319</sup> En efecto, el resultado inicial de la convocatoria pública contribuiría a mejorar las condiciones de la población (sobre todo en términos de ingresos y pobreza). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicho camino no conduce de manera necesaria ni directa a la paz. Por ese motivo, un enfoque más centrado en los componentes 1 y 4, permite generar acciones sobre los factores que generan e impulsan el conflicto. Siendo este énfasis, uno de los principales aportes del Laboratorio a estas propuestas locales.<sup>320</sup>

#### 7.14 *La intervención del Laboratorio de Paz: el diseño propuesto*

Como se señaló anteriormente, la estrategia del LP fue dirigir su intervención hacia el protagonismo de la población civil, con el fin de establecerla como actor capaz de propiciar una paz duradera. Asimismo, pretendiendo resultados tempranos, la acción del laboratorio se estableció, prioritariamente, en las zonas más golpeadas del Magdalena Medio; cuya gravedad no impidiera acompañar a las comunidades afectadas por las acciones armadas. De acuerdo con dicho orden, se conformaron los Espacios Humanitarios, en los cuales se llevarían a cabo todas las líneas de acción previstas en la fase 1 del programa. Con esta estrategia se buscó responder a la decisión de la población, de constituir su territorio en un espacio autónomo frente a la violencia y apto para formular propuestas alternativas de paz. Sería así, como se comenzarían a crear las

---

<sup>318</sup> FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, p.3

<sup>319</sup> *Íbidem.*, p.4.

<sup>320</sup> *Íbidem.*

condiciones favorables para el desarrollo del Laboratorio y, al mismo tiempo, se mejoraría el nivel de vida de los pobladores.<sup>321</sup>

CUADRO 12. ESCENARIOS DE LOS ESPACIOS HUMANITARIOS					
Espacio Humanitario de Tiquisio, Norosi y Alto Arenal	Espacio Humanitario de Río Viejo y Arenal	Espacio Humanitario de Micoahumado	Espacio Humanitario Zona de reserva campesina de Morales y Arenal	Espacio Humanitario Comunas 4,5,6 de Barrancabermeja	Espacio Humanitario San Pablo
Espacio Humanitario Valle del río Cimitarra	Espacio Humanitario Borrososo Carare Opón	Espacio Humanitario La India, zona forestal	Espacio Humanitario Serranía del Perijá (Alta La Gloria, Alta Aguachica)	Espacio Humanitario Comuna 7 de Barrancabermeja	Espacio Humanitario Zona minera en la serranía de San Lucas

Fuente: CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, pp. 3 y 4

En los territorios elegidos, el Laboratorio de Paz planteó diferentes actividades a desarrollar, que le permitieran alcanzar los siguientes objetivos de corto y largo plazo:

	OBJETIVOS	ACTIVIDADES
<b>Corto plazo</b>	Fortalecer a la población civil.	Apertura de espacios de discusión y participación social
	Proteger a la población civil	Plan de Ayuda Humanitaria <sup>322</sup>
<b>Largo plazo</b>	Generar condiciones propicias para la construcción de la paz en la región.	Programa de paz y desarrollo

Fuente: Construcción propia, basado en CDPMM Plan Operativo Anual (POA) 2004 *Intervención*

Las restricciones temporales de la presente investigación limitan la comprobación de logros alcanzados. Sin embargo, las actividades que el LP puso en marcha, como los espacios participativos y el plan de paz de largo

<sup>321</sup> CDPMM *Plan Operativo Anual 2004: Intervención* p.7. [Http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa](http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa). Acceso mayo 2005. CDPMM, *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio-PDPMM, Ob. cit.*, p.8

<sup>322</sup> De acuerdo con el Plan de Ayuda Humanitaria, el LPMM fijó tres objetivos específicos en los Espacios Humanitarios: i) frenar el desplazamiento, ii) proteger los derechos de la población y su patrimonio, especialmente las tierras abandonadas; y iii) alcanzar la vigencia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 8.

plazo, arrojaron algunos resultados iniciales, que permiten prever la contribución del Laboratorio a la paz en el Magdalena Medio y en el conjunto de la nación colombiana.

#### 7.14.1 *Los espacios de interlocución social*

El LPMM consideró que el fortalecimiento de la población comenzaba en su capacidad de expresión. De manera que se abrieron espacios de diálogo, donde los representantes y líderes sociales pudieran debatir diferentes problemas que afectan a la región, como la posesión de tierra, los cultivos ilícitos, o las causas y consecuencias del conflicto armado.<sup>323</sup> Asimismo, se procuró impulsar los contactos de las comunidades con los grupos armados, que les permitieran llegar a distintos acuerdos. El ejemplo más significativo fue el del Comité establecido en el Espacio Humanitario de Micoahumado, que logró persuadir a las autodefensas para que salieran del pueblo y evitó que la guerrilla realizara ataques ante la presencia de este enemigo; al mismo tiempo, exigió a la fuerza pública respetar y comprender el proceso gestado por la población. Como resultado de dicha labor se disminuyó la presión de los actores armados sobre la población y se ejecutó un plan de desminado.<sup>324</sup> Sin embargo, estos éxitos contrastan con las dificultades que enfrentaron otros territorios, donde permanecieron las dinámicas del conflicto, las prácticas clientelistas y las violaciones a los derechos humanos. La disparidad de estos logros, explicada también en las particularidades y condiciones de cada comunidad, impide considerar esta experiencia con absoluta satisfacción.<sup>325</sup>

---

<sup>323</sup> En ese sentido el Laboratorio propuso por ejemplo los Conversatorios Regionales o los Escenarios de Paz como mesas de diálogo social, que sirvieran como espacios de comprensión social del conflicto y de los problemas más importantes de la región. CDPMM POA 2004 *Intervención, Ob. cit.*, p.11

<sup>324</sup> CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 11

<sup>325</sup> BARRETO HENRIQUES, Miguel *Op. cit.*, p. 24.

### 7.14.2 Plan de Desarrollo y Paz

El Laboratorio de paz diseñó una estrategia de mediano y largo plazo, que permitiera fijar las bases para el logro de una paz duradera en el Magdalena Medio. Ésta estaría asentada en el establecimiento de la población civil, como actor local, capaz de impulsar tres procesos clave: la construcción del Estado de Derecho, el impulso al Desarrollo Humano Sostenible y el fortalecimiento de la gobernabilidad.<sup>326</sup> Considerando tal propósito, los instrumentos dispuestos en la intervención, se dirigieron a impactar los distintos ámbitos de la dinámica regional, en los cuales los pobladores se han visto afectados por la presencia de los grupos armados ilegales.

MAPA 2. POBLACIONES DEL LABORATORIO DE PAZ DEL MAGDALENA MEDIO



Fuente: [cpt.org/albums/album263/Magdalena\\_Medio.sized.jpg](http://cpt.org/albums/album263/Magdalena_Medio.sized.jpg)

<sup>326</sup> *Íbidem.*

### 7.15 Desarrollo de la intervención del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio (primera fase)

Siguiendo el planteamiento de las propuestas locales, la acción del LPMM se dirigió hacia el protagonismo de la población civil y lo que dicha medida supone, al generar un nuevo tipo de relaciones: tanto en el interior de la comunidad como entre ésta y la administración local.<sup>327</sup> En ese sentido, se previeron diferentes actividades que generaran resultados en dichos ámbitos: las acciones comprendidas en los componentes *Cultura de Paz DD.HH* y *Fortalecimiento Institucional*, que contemplaban un impacto directo; y otras iniciativas contenidas en las líneas de *Actividades Productivas* e *Infraestructura* - cuyo proceso de elección y ejecución- contribuyeran de un modo indirecto.

#### 7.15.1 Una intervención escalonada

El primer paso señalado por el Laboratorio, fue su acción en la base de la población sacudida por la violencia, con el fin de reestablecer en ella el tejido social (profundamente deteriorado) y restituir la confianza entre sus habitantes. Siendo éste el fundamento desde el cual sea posible construir la paz. A partir de allí se observa una intervención escalonada, que aborda distintos niveles de las relaciones comunitarias, hasta llegar a un nuevo vínculo con la administración local.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup> De esta manera se realiza el concepto -que del Laboratorio- tienen tanto el Gobierno colombiano como la UE. El primero lo señala como "un aprendizaje que adelanta el país sobre nuevas formas de relación entre el Estado (local, regional y nacional) y la sociedad civil, que podrían conducir a un desarrollo sostenible en un ambiente de convivencia en las regiones afectadas por el conflicto. Por su parte, la UE concibe el Laboratorio como un esfuerzo de construcción centrado tanto en la sociedad civil de las regiones como en la participación de la Administración local y regional. FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, p.2

<sup>328</sup> La visión que sostiene el LP es básicamente la creación de nuevas relaciones humanas a través de la perspectiva de la no violencia, el diálogo y la resistencia civil. PAX CRISTI, "Seeking Peace in Colombia", Pax Christi International Report, Brussels, January, 2006, p. 48 citado por BARRETO HENRIQUES, Miguel *Op. cit.*, p.9

### a. Atención a la población

La intervención del LP se dirigió en primera instancia hacia los segmentos de la población más débiles y vulnerables al conflicto. Es decir, la promoción y protección de los derechos humanos en mujeres y jóvenes, la apertura de espacios comunitarios para los sectores sin voz y la integración de las economías marginales urbanas y rurales.<sup>329</sup>

En ese sentido, el desarrollo del componente *Cultura de paz y DDHH* previó la instauración de un nuevo imaginario colectivo, que permitiera establecer la confianza entre los pobladores, mediante la generación de varios procesos: la eliminación del concepto amigo-enemigo, la implantación de valores de paz y la promoción de creencias y actitudes alternativas a la violencia. Las propuestas del LP se enfocaron en los medios de comunicación, actividades culturales y propuestas de educación.<sup>330</sup>

Estas iniciativas resultan claves a la hora de descubrir aspectos comunes, trabajar sobre las diferencias y eliminar prejuicios. Todos estos procesos favorecen la confianza y la cohesión social en el interior de la comunidad, que la violencia ha minado.<sup>331</sup>

---

<sup>329</sup> Estas actividades se programaron en el componente de *Cultura de Paz-DDHH y Actividades Productivas*.

<sup>330</sup> En efecto, en el componente *Cultura de Paz-DDHH*, el Laboratorio de Paz contó con la red de emisoras comunitarias que incorporaron en su programación contenidos relacionados con la construcción de la paz, como la difusión de las actividades del Laboratorio en la región y la apertura de espacios de debate y reflexión, sobre los problemas comunes que afectan a la región y la solución para abordarlos. Al respecto la CDPMM señala "sectores anónimos e invisibles ante los oídos y ojos de los otros, logran ser reconocidos como sujetos sociales de derecho, en donde su participación en la producción radial garantiza la visibilidad de sus pensamientos, logrando ser partícipes de la vida pública, generando iniciativas y propuestas de reivindicación de sus derechos frente al Estado y la sociedad. Asimismo, se realizaron eventos de intercambio cultural con organizaciones de teatro, música y danza que permitieron acercar a los habitantes de las regiones más lejanas. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, pp. 18 y 20.

<sup>331</sup> CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p.18.

b. *Refuerzo de la sociedad organizada*

Además de alcanzar un ambiente adecuado para la integración de los pobladores, el componente de *Cultura de paz y DDHH* buscó impulsar y fortalecer la organización de la sociedad civil, así como generar en sus asociaciones, una conciencia ciudadana en la construcción de su región, con énfasis en el respeto a los derechos humanos.

En ese sentido, el Laboratorio se enfocó en la representación de los diferentes sectores poblacionales, de manera que evidenciara la heterogeneidad de su composición y la diversidad de intereses sometidos a discusión. Dicho camino se inicia en la apertura de amplios espacios de concertación y debate, que permita a los habitantes plantear los retos comunes que enfrentan los territorios y proponer las acciones -que en conjunto- se deben emprender para abordarlos. Ejemplo de estos procesos participativos son las mesas de diálogo y “conversatorios,” donde se propuso discutir las causas y consecuencias del conflicto, los cultivos ilícitos o la distribución de la tierra.<sup>332</sup> Esta dinámica participativa permite la apropiación de dichas problemáticas por parte de los pobladores y, al mismo tiempo, contribuye al establecimiento de alianzas, que ejecuten las distintas propuestas, y a la canalización de dichas demandas a la administración local.<sup>333</sup>

Por otra parte, el componente *Cultura de Paz y DD.HH* buscó crear y fortalecer organizaciones de mujeres y jóvenes, productores agrícolas, comerciantes, educadores etc., con el objetivo de afirmarlas como actores sociales capaces de participar en los distintos temas que afectan el desarrollo de

---

<sup>332</sup> *Íbidem.*, p.11

<sup>333</sup> Este proceso fue explicado en la sección inicial, en el apartado *La propuesta de paz de los procesos locales*.

su región.<sup>334</sup> En dicha labor, se concedió especial importancia a la línea de educación, utilizada para el entrenamiento y capacitación de las organizaciones en Derechos Humanos, participación democrática y Estado de Derecho.<sup>335</sup>

En síntesis, la intervención del LP en el interior de la comunidad buscó abrir espacios participativos que i) fortalecieran la confianza entre sus pobladores, ii) estimularan su integración, iii) contribuyeran a la generación de nuevas alianzas y iv) reforzaran el sentido socio-político de las asociaciones ya establecidas. El éxito de dicho proceso abre el camino hacia la paz en varios sentidos<sup>336</sup>:

- La acción en los segmentos de población más débiles permite el restablecimiento del tejido social, minado por el conflicto.
- La apertura de espacios de debate favorece la identificación de intereses comunes, que a su vez alienta la formación de alianzas entre ciudadanos.
- La formación de organizaciones y su fortalecimiento en materia de DD.HH favorece la generación de una nueva cultura de paz, así como el surgimiento de los sentidos de identidad y pertenencia a la región, que como se vio en la sección anterior, permiten combatir una fase poco visible del conflicto: la resonancia cultural que generan los grupos armados, entre los pobladores de los territorios donde operan.

---

<sup>334</sup> El impulso del LP en la integración de estos segmentos de población se observa en cada una de las actividades que involucraron a los distintos sectores. Así por ejemplo, la integración de mujeres y jóvenes quedó recogido en el componente 1 y la de los gremios productivos en el componente 2.

<sup>335</sup> Los proyectos lanzados en este ámbito fueron las Escuelas Básicas Integrales para el Desarrollo Sostenible (EBIDS) y el Proyecto Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT). CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, pp. 20 y 21. El Laboratorio buscó que la sociedad asimilara los derechos humanos en sus principios, perspectivas y herramientas para su exigibilidad. Concienciada y capacitada, se esperaba aumentar el potencial de la población para promover y crear propuestas que le permitieran obtener la garantía de sus derechos. Al mismo tiempo, se buscó fortalecer la capacidad de respuesta institucional a sectores de la población más vulnerables. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 13

<sup>336</sup> Este proceso fue explicado en la sección inicial, en el apartado *La propuesta de paz de los procesos locales*.



- Asimismo, los escenarios de discusión popular permiten a la comunidad debatir sobre los problemas que afectan a su región. De esta manera, los foros abiertos contribuyen a la visión civil de las tensiones sociales y la resolución pacífica de las mismas. En ese sentido, tales problemáticas comienzan a ser abordados desde la política, y no a través de la infiltrada confrontación armada.

*c. La nueva relación entre la comunidad y la administración local*

El fortalecimiento de la ciudadanía, en su organización y capacidad participativa, produce una relación distinta entre la comunidad y la administración local. En efecto, la población, que se ha apropiado de las problemáticas de su territorio, se dirige a las instituciones públicas de modo que sean aliadas en la búsqueda de soluciones requeridas, lo que a su vez exige una respuesta activa de la administración local.

Teniendo en cuenta dicho horizonte, el LP diseñó el componente *Fortalecimiento Institucional*. En el mismo se previó generar condiciones y capacidades en la sociedad organizada, que le permitieran participar en el diseño de las políticas territoriales, así como ejercer el control sobre la gestión de las mismas.<sup>337</sup> Dicha acción se apoyaría en los demás componentes (*Infraestructura, Actividades Productivas y Cultura de Paz-DD.HH*) que procurarían los ámbitos donde comunidad y Estado pudieran cooperar. Ejemplo de este planteamiento, fueron las inversiones en obras de infraestructura, la explotación de recursos naturales o la inclusión de los derechos humanos en los planes de

---

<sup>337</sup> Ante dichos objetivos, el Laboratorio desarrolló estrategias de capacitación a funcionarios y organizaciones sobre el diseño y aplicación de indicadores de seguimiento, evaluación, planeación participativa y liderazgo en varios municipios. Dichas actividades se desarrollaron en los municipios de Yondó, Santa Rosa y Cantagallo. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 19.

desarrollo, como efectivamente sucedió.<sup>338</sup> Estos procesos promueven la transferencia de capacidades hacia las instituciones locales y las dota de herramientas para la gestión de las necesidades de la población.<sup>339</sup>

El éxito en el establecimiento de espacios, donde se produce la cooperación entre el sector público y el privado, permite abordar uno de los aspectos más importantes que impulsan el conflicto en las regiones: la interferencia de los grupos armados entre la población y las instituciones públicas, en áreas tan relevantes como la provisión de justicia y seguridad por parte de los grupos armados, la infiltración de éstos en la protesta social y el clientelismo armado.

#### 7.15.2 *Los componentes económicos*

Como se mencionó anteriormente, los componentes de *Infraestructura y Actividades Productivas* captaron la mayoría de las propuestas formuladas por la población. En el empeño del LP por generar un impacto sobre el conflicto, se propuso que la puesta en marcha de estos proyectos produjera circunstancias favorables, para que los componentes 1 y 4 logaran sus objetivos. Por ahora, describiremos las actividades desarrolladas en estas líneas económicas y, a continuación, explicaremos la manera como el LP logró reforzar los resultados de paz.

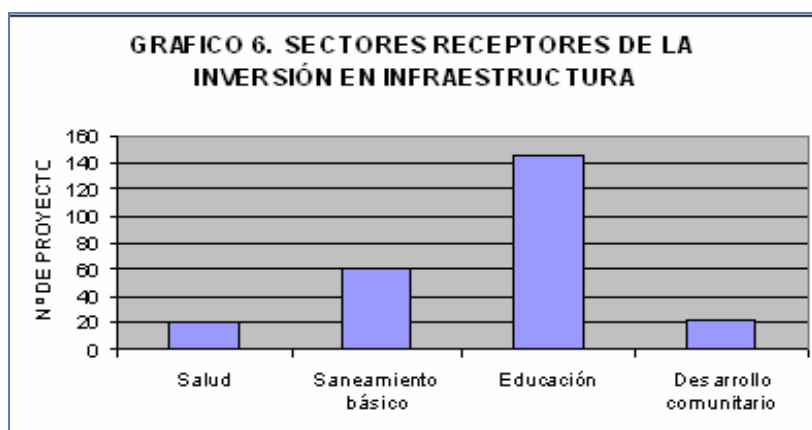
---

<sup>338</sup> Como resultado inmediato, la CDPMM cita la ejecución de obras de infraestructura en el primer año del Laboratorio, al contar con una co-financiación pública y la inclusión de las temáticas de derechos humanos en distintas agendas y escenarios de debate público en el Magdalena Medio; siendo el logro más significativo, su incorporación en los planes de desarrollo municipal de veinte poblaciones. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 12. Asimismo, el amplio proceso de participación ciudadana alcanzado en el municipio de El Arenal mediante las juntas zonales, llevó a replicar su modelo en otras cinco localidades, de manera que se conviertan en un referente de planeación participativa en la región. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 13

<sup>339</sup> CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo, Ob. Cit.*, p. 7

### a. Infraestructura

Durante la primera fase de su ejecución, el Laboratorio desarrolló 338 proyectos con una inversión de 13.8 millones de euros. De éstos el 41% se destinó a obras de infraestructura.<sup>340</sup> Pese a su preponderancia, el Laboratorio vio en estos proyectos una doble oportunidad: evidenciar la puesta en marcha del compromiso de la UE con la región;<sup>341</sup> e incentivar la participación de los gobiernos locales en la financiación y ejecución de dichas obras, como finalmente sucedió.<sup>342</sup>



Fuente: CDPMM Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Informe de la primera fase del Laboratorio de Paz, pp. 21 y 22. La inversión en el sector de la educación comprendió en mayor medida la construcción y ampliación de aulas, comedores y cocinas escolares.

En el marco de este componente, se desarrollaron nuevas obras y de mejoras en centros educativos, de salud y lugares comunitarios. Todas estas se desarrollaron en los territorios denominados como Espacios Humanitarios.<sup>343</sup>

<sup>340</sup> CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 7.

<sup>341</sup> En efecto, todas las obras construidas muestran inscripciones alusivas al proceso social por la paz con dignidad y las estrellas de la UE al lado del escudo de Colombia. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 22.

<sup>342</sup> CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 2 Por ejemplo, con las Alcaldías situadas en los municipios del LP se adelantaron proyectos educativos, culturales y de obras de infraestructura, donde las municipalidades tuvieron contribuciones equivalentes en promedio al 25% del valor. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 23.

## b. *Actividades Productivas*

Desde la perspectiva económica, las *actividades productivas* buscaron impulsar la producción de bienes que permitieran tanto la ocupación productiva y sostenible del territorio, como el mejoramiento en el nivel de vida de la población. En ese sentido, y con la participación de familias del área rural y urbana, se pusieron en marcha iniciativas económicas que cumplieran dos condiciones: tuvieran ventaja competitiva para el territorio y protegieran el medio ambiente.

En las zonas rurales, el Laboratorio impulsó el cultivo de productos líderes (permanentes o de ciclo corto), que brindaran posibilidades reales de negocio a las familias campesinas.<sup>344</sup> Por su potencial exportador, la palma africana y las frutas tropicales (como el banano) fueron los productos clave en dicha estrategia. Asimismo, el Laboratorio contempló la puesta en marcha de iniciativas económicas basadas en la explotación de recursos naturales, que como la pesca y la madera, permitieran a los campesinos extraer su sustento de dichas actividades y, al mismo tiempo, participar en la conservación y uso sostenible del medio ambiente. En ese sentido, el Laboratorio diseñó proyectos de recuperación y preservación del entorno natural<sup>345</sup> y de implementación de innovaciones productivas apropiadas, para el provecho de estos recursos.<sup>346</sup>

---

<sup>343</sup> En consonancia con una intervención más integral y enfocada en los resultados de paz, los proyectos de infraestructura se desarrollaron en función de las necesidades de los demás componentes. En ese sentido, los Espacios Humanitarios incorporaron propuestas de mejoramiento de centros educativos, de salud y comunitarios. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 31

<sup>344</sup> Los productos comerciales que se cultivan en las fincas campesinas son: bananito, yuca industrial, cacao, caucho, palma africana, hierbas aromáticas, mora, cítricos, maderas, frijól, café, búfalos y micro-hatos ganaderos. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 13.

<sup>345</sup> Por ejemplo, el Laboratorio de Paz puso en marcha una estrategia regional de control comunitario de los bosques, institucionalización y gobernabilidad sobre el recurso maderero, recuperación y explotación sostenible y convivencia de los seres humanos entre sí y con la naturaleza. En la explotación del recurso pesquero, el Laboratorio proponía el desarrollo de piscifactorías en ecosistemas de aguas deteriorados y con alta sedimentación para que las

Por otra parte, en las áreas urbanas de Aguachica y Barrancabermeja, el Laboratorio impulsó actividades económicas a través de dos iniciativas: el proyecto de Economía de los Pueblos, cuyo propósito era apoyar y acompañar negocios familiares e informales, para facilitar su inserción en el mundo empresarial. Y la puesta en marcha de proyectos de desarrollo urbano a partir de propuestas comunitarias, con el propósito de fomentar la industria en sectores estratégicos.<sup>347</sup>

A partir de los logros trazados en las áreas rurales y urbanas, el Laboratorio pretendía avanzar hacia su integración y reciprocidad de servicio. Es decir, que las cabeceras rurales brindaran a las fincas agrarias información, tecnología y vías de articulación de mercados. Por su parte, el campo sería el proveedor de materias primas, así como la despensa agrícola de los centros urbanos. Dicha integración requería de actividades de infraestructura y el establecimiento de acuerdos para la compra de productos que favorecieran el flujo comercial.<sup>348</sup>

---

comunidades trabajaran en su recuperación. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, pp. 27 y 35.

<sup>346</sup> Al respecto, la CDPMM señala en su informe que la empresa de ladrillo puesta en marcha en Barrancabermeja, es el reflejo de un cambio de prácticas de producción que disminuyen el impacto sobre el medio ambiente. Pues antes de su puesta en marcha, la industria depredaba los bosques con los hornos de leña y sometían a las familias a vivir dentro del barro en condiciones elevadas de calor. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 19.

<sup>347</sup> En 2003, el Laboratorio alcanzó resultados concretos. En el ámbito de la Economía de los Pueblos, se dio inicio formal a la Proveeduría de Tenderos, operada por ASOTEDESCO. En los proyectos de iniciativa local, el Laboratorio logró la construcción de la mayor parte de la planta de producción de ladrillos. Asimismo, puso en marcha las adecuaciones locativas y dotación básica de quipos del proyecto de transformación de la madera CEPIM. Para 2004, el Laboratorio se propuso constituir una estrategia de salida de estos proyectos. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 30.

<sup>348</sup> CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, pp. 28 y 29.

### 7.16 Resultados iniciales de la propuesta de paz del LPMM

Podemos recapitular lo expuesto hasta ahora, señalando que el LPMM erigió a la población civil como protagonista en la pacificación de su región. En consecuencia, el programa buscó impactar las relaciones en el interior de la comunidad y su vínculo con el Estado. Dichos resultados, se alcanzarían de modo directo, por las actividades de los componentes *Cultura de Paz-DD.HH* y *Fortalecimiento Institucional*; mientras que el desarrollo de las *Actividades Productivas* e *Infraestructura* tendrían un efecto complementario.

En el campo de las relaciones privadas, el componente *Cultura de Paz y DD.HH* dirigió su acción hacia los siguientes ámbitos:

- Restablecimiento del tejido social, minado por el conflicto armado.
- Acercamiento entre las poblaciones para generar confianza, instaurar una cultura de paz y afirmar el sentido de identidad y pertenencia de los pobladores.
- Apertura de espacios de debate sobre las problemáticas de la región, que contribuyan, tanto al establecimiento de alianzas entre la población civil; como al fortalecimiento del diálogo como instrumento de resolución de conflictos.

En el ámbito público-privado, *el componente institucional* se dirigió a favorecer la cooperación entre el Estado y la sociedad organizada. De manera que se generaron procesos de capacitación en ambas partes. En la población, para influir en los planes de gobierno y su posterior veeduría; y en los funcionarios públicos, para atender a los requerimientos de la población y divulgar el control de cuentas.

La consolidación de resultados positivos en dichas áreas permiten atacar distintos elementos que favorecen la presencia del conflicto en los territorios:

como la resonancia cultural, la exacerbación de las tensiones sociales o la interferencia de los grupos armados entre el Estado y la comunidad. El avance que logre la región del Magdalena Medio en dichos aspectos, sólo podrá comprobarse en el mediano y largo plazo. No obstante, la puesta en marcha del LPMM en su primera fase, ha arrojado importantes resultados que se dirigen en esta dirección.

En efecto, el programa del Magdalena Medio no sólo propuso acciones para generar nuevas dinámicas en el interior de la comunidad y su relación con el Estado; sino que también buscó que dichos procesos, fueran una realidad en el propio desarrollo del Laboratorio de Paz en la región. De esta manera, el programa sería, en sí mismo, una experiencia de paz, que serviría como refuerzo de la labor emprendida por el Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio. La puesta en marcha de esta estrategia se enfocó en dos aspectos: primero, mediante los componentes de *Infraestructura y Actividades productivas*, que llevaron a la práctica algunos de los procesos impulsados por el componente social e institucional; y la segunda, a través de los espacios participativos que abrió el Laboratorio.

#### 7.16.1 *Los elementos económicos como catalizadores*

La preferencia de los pobladores, por elegir proyectos relacionados con los componentes económicos, fue aprovechada por el LPMM para emplearlos a favor de la paz. Evidencia de ello fue la ejecución de dichas iniciativas en los Espacios Humanitarios (principal línea del *Cultura de Paz y DD.HH*) por ser las zonas más golpeadas por el conflicto y que requerían una atención urgente, de manera que se beneficiaran de un impacto integral en el ámbito productivo, social y de paz.

### *a. Infraestructura*

Mediante dicho componente el LP buscó mejorar las condiciones de la población de los Espacios Humanitarios en salud y educación. No obstante, también fue un ámbito que apoyó el *Fortalecimiento Institucional*, en la medida que cada proyecto previó la apertura de espacios de interlocución entre las organizaciones y las administraciones municipales. Dichas negociaciones comprendieron dos aspectos: uno, la discusión sobre los términos de los convenios para garantizar la contrapartida de los proyectos; y, dos, la elaboración conjunta de un listado de posibles contratistas, así como la realización de acuerdos sobre la utilización de mano de obra local en cada proyecto de infraestructura.<sup>349</sup> De esta manera el desarrollo de obras públicas no sólo permitía alcanzar el resultado señalado en el componente *Institucional*, sino también el objetivo del LP de fortalecer la presencia institucional en la región.

### *b. Actividades Productivas: propuesta de un nuevo modelo de producción*

Por su parte, las *Actividades Productivas* propuestas en el Laboratorio, no sólo pretendían ubicar a la región del Magdalena Medio en la senda del desarrollo económico; sino que también buscaban contribuir a su construcción integral. Este objetivo se cristalizaría a través de un nuevo modelo de producción, que considere la responsabilidad de los agentes activos con su medio. Esta perspectiva propone estrechar el vínculo de la población con su territorio, impactar las relaciones sociales en el interior de las distintas estructuras productivas y crear ámbitos de cooperación entre los gremios y la administración local.

---

<sup>349</sup> CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo*, Ob. cit., p. 4.



En efecto, la ocupación productiva del territorio resulta indispensable en aquellas zonas, que como los Espacios Humanitarios, están debilitados por el conflicto. De ahí que, junto con las obras de infraestructura, albergaran las iniciativas económicas mediante las denominadas Fincas Campesinas y Economía de los Pueblos. De esta manera, puede iniciarse la recuperación del entorno productivo, así como asegurar la estabilidad y seguridad alimentaria de su población.<sup>350</sup>

De igual manera, la puesta en marcha de estos proyectos, estuvo a cargo de las propias organizaciones de productores, cuya alianza con otras instituciones sociales, sirvió para su designación como operadores. En el área rural por ejemplo, su intervención consistió en la preparación de las fincas, la siembra del cultivo, su mantenimiento, la post cosecha, mercadeo, crédito y tecnología. Al mismo tiempo, campesinos y organizaciones participaron en la formación en responsabilidades ciudadanas por la paz, la justicia social, la participación democrática y el respeto por los derechos humanos.<sup>351</sup>

La presencia de organizaciones y gremios en los proyectos productivos favorece la cohesión de la sociedad, así como su fortalecimiento en el diálogo y la confianza entre los pobladores para emprender otros proyectos comunes. Dicho encuentro permitió la incorporación de los derechos humanos y principios democráticos en el debate de las organizaciones de productores. Todas estas circunstancias favorecieron el componente de *Cultura de paz y respeto por los derechos humanos*.

Finalmente, las actividades productivas contribuyeron al fortalecimiento de las relaciones entre la comunidad -organizada en asociaciones- y la institucionalidad local. Dicho impacto se produce de manera indirecta,

---

<sup>350</sup> CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 28.

<sup>351</sup> CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 13.

mediante la puesta en marcha de las obras de infraestructura, puestas a disposición de las actividades productivas. Como se señaló anteriormente, éstas son un excelente espacio de discusión y participación de operadores en los proyectos productivos y sus comunidades.<sup>352</sup> Asimismo, las actividades basadas en la explotación de recursos naturales, son desarrolladas por gremios partícipes en la conservación de los ecosistemas que utilizan para su sustento. Dicha circunstancia favorece el diálogo de las comunidades con la institucionalidad local y regional en temas relativos al manejo comunitario de bienes públicos.

#### 7.16.2 *Impacto de las Actividades Productivas sobre la permeabilidad de la región al conflicto armado*

Además de su impacto catalizador, las *Actividades Productivas* son una pieza clave para abordar el conflicto en las regiones desde distintos ámbitos. En general pueden combatir factores como el desempleo y la pobreza, que tienden a presionar a los pobladores (sobre todo los más jóvenes) a adherirse a la lucha armada como forma de sustento. Asimismo, ofrece una alternativa seria a aquellos que se benefician de actividades ilícitas, como el cultivo de coca<sup>353</sup> o el

---

<sup>352</sup> En consonancia con una intervención más integral y enfocada en los resultados de paz, las actividades productivas concentraron proyectos de infraestructura con varios objetivos. En el área rural, mejorar la producción agrícola y pecuaria; y en la urbana, optimizar áreas para producción, el acopio, la transformación y comercialización de bienes finales. CDPMM POA 2004 *Intervención Op. cit.*, p. 31.

<sup>353</sup> Aquellas familias beneficiarias de proyectos que tuvieran en sus fincas cultivos ilícitos, adquirirían un compromiso de erradicación manual, bajo un proceso supervisión. Como ejemplo de esta experiencia, la CDPMM señala la determinación clara y colectiva de los campesinos de la subregión de Vélez frente a los cultivos de coca y amapola, utilizando como alternativa de siembra las frutas tropicales. Dicha iniciativa cuenta con un plan estratégico de comercialización nacional e internacional. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 13. Esta propuesta de Finca Campesina es pertinente frente al nuevo esquema de cultivos ilícitos, consistente en la dispersión de pequeños cultivos. Ante la ofensiva de las fumigaciones las grandes extensiones se han ido abandonando. JELSMA, Martín "Estrategias políticas y de cooperación de la UE en materia antidrogas" *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia* en Lleida, julio de 2004. Organizado por el Grupo Sur y PIDHACO con la colaboración del a Taula Catalana per la Pau i els Drets Human a Colombia y el Ayuntamiento de Lleida, p. 51.

mercado negro de gasolina,<sup>354</sup> que son fuente de financiación directa de los grupos armados.

Sin embargo, más allá de dicho impacto, el LPMM emplea este componente como un instrumento que permita abordar algunas actividades económicas, cuya estructura productiva o súbita bonanza, producen tensiones sociales que terminan por alentar el conflicto armado. En el caso del Magdalena Medio, sobresalen el cultivo de palma y banano o la explotación de recursos naturales, cuyo recorrido histórico ha estado marcado por conflictos locales. El caso de la palma africana describe bien esta situación. Frente al tradicional modelo de producción (intensivo en capital y tierra) levantado sobre sistemas de seguridad privada (que en algunos casos llegaron al paramilitarismo), “el Laboratorio propone un nuevo esquema basado en la finca campesina, blindada por las organizaciones de cultivadores y sus alianzas establecidas en transparencia y protección de sus derechos”.<sup>355</sup> Por su parte, la explotación de recursos naturales -que supone un impacto ambiental y una fuente de riqueza- se convierte en una cuestión a ser debatida por las organizaciones sociales y en una política que sea acordada con la administración local y central, de ahí que también resulte estratégica para el LPMM en su búsqueda de la paz.

En este orden de ideas podemos concluir, que la generación de un modelo productivo basado en una nueva relación de la población con su territorio y de la revisión de las estructuras productivas en el interior de ciertas actividades,

---

<sup>354</sup> Asimismo, el fortalecimiento del sector productivo urbano estimula su demanda laboral, ofreciendo alternativas a los barrios donde se ha extendido el robo de gasolina y otras actividades ilícitas, como forma de subsistencia. Como ejemplo de este logro, la CDPMM señala a la empresa de ladrillo como alternativa seria de empleo frente al cartel de gasolina. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 19.

<sup>355</sup> A partir de dicha premisa, se entiende que el cultivo de palma fuera una de las apuestas centrales del Laboratorio de Paz. (Se destinó un presupuesto de 170 mil euros, equivalente al 1% del total de la inversión del Laboratorio en la primera fase) y además sea el referente indispensable para comprender lo que significa el proceso de “ocupación productiva del territorio por los propios pobladores capacitados, organizados y en armonía con la naturaleza”. CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, pp. 15 y 16

contribuye en el tratamiento de las tensiones sociales que terminan atrayendo a los grupos armados.

### 7.16.3 *El trabajo de las organizaciones sociales en las actividades del Laboratorio de Paz*

Teniendo en cuenta el llamado a la sociedad civil, el LP no sólo consideró a la población y sus organizaciones como el objetivo hacia el cual enfocar sus actividades; sino que también las señaló como el vehículo, mediante el cual llevar a cabo su ejecución, y de esta manera comenzar a desarrollar actividades de paz. En ese sentido, el LP impulsó su participación en dos aspectos: la convocatoria pública, que dio legitimidad a la formulación de propuestas y proyectos;<sup>356</sup> y la vinculación de diversos grupos y asociaciones para la realización de los mismos, de manera que pudieran adquirir conocimientos y acumular experiencia. Asimismo, en dicha tarea jugó un importante papel la colaboración de otros actores internacionales, como el PNUD, el Banco Mundial y diferentes embajadas.<sup>357</sup>

**CUADRO 13. ORGANIZACIONES EJECUTORAS DEL LPMM\***

ORGANIZACIONES	AÑO 2003	AÑO 2004
Asociaciones	79	8
Concentraciones Educativas y Universidades	16	2
Corporaciones, Fundaciones (ONG)	12	14
Cooperativas	11	1
Alcaldías	9	
Juntas de Acción Comunal	8	

<sup>356</sup> Como se señaló anteriormente, el esfuerzo de planeación participativa congregó a más de dos mil pobladores en los diferentes eventos realizados para la elección de proyectos.

<sup>357</sup> Aunque el Banco Mundial y el PNUD no participan directamente en el Laboratorio de Paz, BARRETO menciona su importancia en el proceso. Hay una articulación y coordinación entre estas organizaciones internacionales, las misiones conjuntas y los programas puestos en marcha en este territorio. De esta manera, el Magdalena Medio ha llegado a convertirse en una especie de feria de actores internacionales. No sólo las organizaciones internacionales y la Comisión Europea están presentes, sino también la ayuda bilateral de varios países. BARRETO HENRIQUES, Miguel *Op. cit.*, p.14

Parroquias	7	5
Empresas Asociativas de Trabajo	3	
CDPMM	23	13
Uniones Temporales y Consorcios		3
Otros	4	
<b>TOTAL</b>	<b>172</b>	<b>46</b>

\*Se excluyen las personas naturales y consorcios que ejecutaron proyectos de infraestructura

Fuente: CDPMM Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Informe de la primera fase del Laboratorio de Paz, p. 22.

#### CUADRO 14: ALIANZAS DEL LABORATORIO CON AGENTES EXTERNOS

ALIANZAS CON AGENTES NACIONALES	
<b>ECOPETROL</b>	Participó en el proyecto de construcción de ciudadela educativa en la Comuna 7 de Barrancabermeja y en torno a la generación de empleo en la lucha contra el cartel de gasolina. Igualmente contribuyó a otros proyectos productivos rurales y urbanos.
<b>CCI</b>	La Corporación Colombia Internacional puso en marcha un proyecto para cultivar yuca.

ALIANZAS CON AGENTES INTERNACIONALES	
<b>JAPÓN</b>	Contribuyó con la construcción de carreteras, puentes, escuelas y acueductos.
<b>OIM</b>	Apoyó un proyecto de vivienda en distintas fincas campesinas
<b>SUIZA</b>	Apoyo a la ampliación del fondo rotatorio de la organización social Merquemos Juntos para matrículas universitarias. También brindó financiamiento para estudios orientados a acciones alternativas integrales contra los cultivos ilícitos.
<b>FUPAD</b>	La CDPMM se alió con la Fundación Panamericana para el Desarrollo para ampliar el número de fincas asociadas para apoyar campesinos pobres que renunciaron a los cultivos de coca.
<b>CUBA</b>	Aportación de becas de medicina y asesoría técnica.

<b>OTROS ALIADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo Mundial de Población, UNFPA</li> <li>- Of. Del Alto Comisionado de DD.HH</li> <li>- Interconexión Eléctrica S.A, ISA</li> <li>- Corporación Autónoma del Río Grande del Magdalena, Cormagdalena</li> <li>- La Mesa de Complementariedad, CAFOD</li> <li>- Secours Catholique de Francia</li> <li>- Cristian Aid</li> <li>- Miereléctrica</li> <li>- Tipiel</li> <li>- Defensoría del pueblo</li> <li>- Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter</li> <li>- Banca colombiana: Banco Agrario, Colmena, Bancolombia</li> <li>- Federación de Cafeteros y Fedecacao</li> </ul>
----------------------	---

Fuente: Construcción propia, según CDPMM Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Informe de la primera fase del Laboratorio de Paz, p. 23.

Vista la amplia participación de las organizaciones en la propuesta y ejecución del LPMM, puede señalarse la acogida que ha tenido la propuesta europea en la región del Magdalena Medio. En términos de ALBUQUERQUE, el número de entidades comprometidas es una forma válida de medir el éxito alcanzado por una propuesta local, en su empeño por lograr un proceso participativo e incluyente.<sup>358</sup> Cuanto mayor sea el número de implicados, mas prominente será el esfuerzo en concertar voluntades, animar diálogos, diseñar agendas públicas e institucionales, construir redes sociales, así como asumir y compartir responsabilidades. Dichos procesos son indispensables para el desarrollo exitoso de las propuestas locales.<sup>359</sup>

Este aspecto resultó fundamental no sólo en el desarrollo del Laboratorio, sino también en la construcción de paz de la región, como lo apunta la CDPMM: “la presencia de estos “compañeros de ruta” resultó favorable para el proceso en distintos sentidos: el enriquecimiento del proceso con más aliados; la transferencia de capacidades a las organizaciones de la región y la concentración de la CDPMM en la dimensión global del programa.<sup>360</sup> Pero sobre todo, el aporte más relevante fue la conciliación de distintas posiciones: “cada proyecto fue entendido como una mesa de negociación y un espacio para solucionar en el diálogo la diferencia de intereses. Este es un ejemplo de la lucha de los protagonistas, para alcanzar la convivencia. De manera que el PDPMM ampliado en el LP está orientado a conseguir la paz”.<sup>361</sup> En un sentido similar se expresa el Informe de RUDQVIST y VAN SLUYS al señalar como resultados iniciales del Laboratorio, el cambio de actitud en la región a favor de

---

<sup>358</sup> Este autor señala que además de los indicadores financieros, también deben considerarse otros instrumentos cualitativos como el grado de participación social y los pactos alcanzados. Ver más en ALBUQUERQUE, Francisco “Desarrollo económico local ... *Op cit.*, p.169

<sup>359</sup> *Íbidem.*

<sup>360</sup> CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p.22. CDPMM POA 2004 *Resumen Ejecutivo, Ob. cit.*, p. 7.

<sup>361</sup> CDPMM *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio Op. cit.*, p. 5.

la negociación, concertación y cooperación entre pobladores, organizaciones e instituciones al participar en el trabajo cotidiano de sus redes, núcleos y proyectos.<sup>362</sup>

En conclusión podemos señalar que, teniendo como horizonte la generación de un nuevo tipo de relaciones privadas y publico-privadas, el LPMM buscó proveer diferentes escenarios de encuentro, desde donde se pudieran establecer las condiciones de paz. De esta manera logró instaurar el diálogo y la cooperación entre amplios sectores de la comunidad, como instrumentos mediante los cuales fuera posible abordar sus problemas y conflictos. Este proceso permitió al LP alcanzar su objetivo en torno al establecimiento de la convivencia ciudadana.

#### *7.17 La contribución del Laboratorio de Paz en otros ámbitos*

Además de la acción desarrollada por el LP en el Magdalena Medio, resulta conveniente revisar su contribución en otros ámbitos, como por ejemplo, el establecimiento de negociaciones y el tratamiento de otros problemas estructurales de Colombia. De esta manera es posible conocer el potencial de las iniciativas locales con el apoyo europeo.

##### *7.17.1 Los acuerdos de paz*

La concepción del LPMM estuvo inspirada en la creación de un espacio regional que permitiera realizar, simultáneamente, una propuesta de desarrollo humano sostenible y una zona de encuentro entre el Gobierno nacional y el grupo guerrillero ELN. En tanto que en el Magdalena Medio se estaba realizando una propuesta semejante y algunos de los municipios del sur de Bolívar habían sido propuestos por esa guerrilla como zona de encuentro, esta región fue elegida como el primer escenario del Laboratorio de Paz. De este

---

<sup>362</sup> RUDQVIST y VAN SLUYS *Op. cit.*, p. 41

modo, se podría impulsar un proceso integral desde las regiones: que pusiera en práctica lo acordado en la mesa de negociación y, como complemento, ejecutara iniciativas de desarrollo, que abordaran los factores que alimentan el conflicto en la región.<sup>363</sup>

Aunque las negociaciones con el ELN fracasaron, la Unión Europea y los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) siguieron insistiendo en la importancia de asociar las iniciativas locales a procesos de diálogo con los grupos armados, que aunque no se desarrollen en la esfera central, sí podrían llevarse a cabo experiencias puntuales en el ámbito local. La restricción impuesta por el Gobierno colombiano, a los acercamientos con los grupos armados fuera de los conductos ya establecidos, resulta preocupante para la Comisión Europea, quien señala el riesgo de dejar la experiencia de los LP “coja” o incompleta. En un sentido similar se expresan los PDP, quien ven en la ausencia de acuerdos un obstáculo para la viabilidad de los LP y demás iniciativas locales.<sup>364</sup>

En la primera fase del LPMM, se alcanzaron logros como el del Espacio Humanitario de Michoahumado, cuya población logró la salida de frentes guerrilleros y paramilitares de su territorio. Esta experiencia demuestra el potencial de los procesos locales para definir alcances y límites de estos acercamientos, así como para identificar las fallas y oportunidades en las negociaciones. De ahí que no justifique las razones del Gobierno para prohibir acuerdos que se limitan a buscar garantías de respeto a la población civil, sin contraprestaciones a favor de los grupos armados.<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, pp. 3 y 7. RUDQVISTY VAN SLUYS *Op. cit.*, p. 7.

<sup>364</sup> *Íbidem.*, p.3. Como afirma la investigadora Luz Ángela Herrera del CINEP, “todos los grupos armados tienen los ojos puestos en el programa”. Ellos son claramente una presión para el programa y su poder influye en distintas actividades, pueden limitar su impacto y aún poner en peligro la existencia del programa. Por lo tanto es necesario para el Laboratorio tratar con los actores armados en el terreno. Entrevista a Luz Ángela Herrera en Bogotá el 9 de mayo de 2007. BARRETO HENRIQUES, Miguel *Op. cit.*, p.14.

<sup>365</sup> PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit* p.8. En entrevista al sub-director del PDPMM, Manuel Bayona, señala que los Espacios Humanitarios diseñados en los LP “reclaman mucho



Por otra parte y, al margen de las limitaciones del LPMM para alcanzar acuerdos con los grupos armados, el programa buscó el diálogo de paz en otras esferas igualmente valiosas: en el interior de las poblaciones, entre los aliados sociales del proceso, entre la comunidad y las instituciones locales, así como en los diferentes niveles de Gobierno. Se trata de reforzar la visión *civil* del conflicto entre diferentes sectores de la población y los hacedores de política local y nacional.

#### *7.17.2 El impacto del Laboratorio de Paz en otras causas subyacentes del conflicto colombiano*

Los procesos impulsados por las iniciativas locales que, con el apoyo de los LP, se han propuesto enfrentar la presencia de los grupos armados en las regiones, pueden comenzar a generar condiciones de paz en un contexto más amplio. Es decir, impactar las circunstancias históricas que han sometido a vastas zonas del país al aislamiento, convirtiéndolas en el escenario propicio para la instalación y reproducción del conflicto. Nos referimos a dos factores concretos: la fragmentación territorial del país y la falta de presencia del Estado en toda la geografía colombiana.

Desde esta perspectiva debe señalarse, que la intervención del LP se produce no sólo en la unidad territorial más afectada por el conflicto armado, sino en el eslabón más débil de toda la estructura político administrativa de Colombia: el municipio, marcado por la anquilosada clase política local (dependientes de las lealtades partidistas del país rural) y una arraigada tradición centralista, “donde muchos de los programas nacionales o departamentales no toman en cuenta las opiniones, prioridades ni esfuerzos de planeación y ejecución de los

---

los diálogos regionales. Porque los paras y las guerrillas tampoco son un bloque sólido y unido. Hay diferencias abismales entre un frente de la guerrilla que está en el Sur de Bolívar, Antioquia o en el Putumayo. Y la gente conoce a los líderes. Son muchachos de la zona. Pero en ningún Gobierno hubo la voluntad de desarrollar diálogos regionales”. Entrevista a Manuel Bayona en Colombia el 25 de agosto de 2007. BARRETO HENRIQUES, Miguel *Op. cit.*, p.16

municipios, lo que resta legitimidad a todas las iniciativas públicas que en ellos se emprenden”.<sup>366</sup>

Estas dificultades del municipio realzan la valía de los procesos -que en dichos territorios- han iniciado las propuestas locales de paz. Con la apertura de espacios participativos, el empoderamiento de la ciudadanía de los asuntos públicos y la nueva relación con el Estado, las comunidades no sólo están enfrentado el conflicto, sino que también están generando dinámicas de cambio, que fortalecen la democracia en su unidad administrativa. En el largo plazo, la experiencia adquirida con apoyo del Laboratorio se traducirá en un aumento de capacidades de negociación en el municipio, entre las comunidades, sus instituciones locales y los demás niveles de Gobierno (departamental y central), llegando a ser partícipes en el diseño de políticas que sean desarrolladas en sus territorios. Como lo explicó un funcionario del Gobierno colombiano “los LP van a voltear el tapete de lo que sido la planificación en Colombia”.<sup>367</sup> Esta perspectiva regional también resulta clave para abordar cuestiones subyacentes al conflicto, como el problema en el uso y la distribución de la tierra o la erradicación de los cultivos ilícitos, de la que MONTAÑEZ señala, que el principal fracaso de los pactos de erradicación manual, voluntaria y gradual está en la falta de apoyo por parte de las autoridades centrales.<sup>368</sup>

---

<sup>366</sup> Aunque en Colombia el proceso de descentralización comenzó con la carta política de 1991, sus principales avances han sido presupuestarios y normativos. Ejemplo de esta situación es el testimonio de la comunidad del Cauca frente a la política de fumigación del Gobierno Pastrana en este departamento, cuando sus comunidades proponían la erradicación manual. TAITA FLORO ALBERTO TUNUBALÁ “Cauca: minga de gobernabilidad por un real Estado social de derecho” en PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.* p. 330. Frente a situaciones como estas, el senador Rodrigo Rivera señala que los municipios están sometidos a un doble peaje: el del Gobierno Nacional y el de los grupos amados. Senador de la República, RODRIGO RIVERA “No a la eutanasia de los municipios” en PNUD *El conflicto, callejón con salida... Op. cit.* p. 336.

<sup>367</sup> FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Op. cit.*, p.2

<sup>368</sup> MONTAÑEZ, Virginia Reseña del comentario sobre “La estrategia política y de cooperación de la UE en Colombia en materia de lucha antidrogas” *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia” Op. cit.*, p. 56 Así lo demuestra el caso de la Minga en el departamento del Cauca, donde el Gobierno central irrespetó los pactos acordados con las autoridades y comunidades para la erradicación de los cultivos en pequeñas hectáreas.

Dicha dinámica es particularmente valiosa al inscribir municipios -adscritos administrativamente a diferentes departamentos-, para alentar la participación de los niveles de gobierno intermedios y que actúen como coordinadores ante el gobierno central. De esta manera, los territorios que conforman los Laboratorios de Paz se constituyen en centros capaces de integrar a nuevos socios y conformar así un tejido interdependiente; lo que a su vez, favorece el impacto de los programas más allá de su ámbito local.

En síntesis, desde esta perspectiva, la ejecución del LP está llamada a tener un doble efecto complementario. Por una parte, favorecer la autonomía de los municipios para gestionar sus propios asuntos, que a su vez les permita asumir la representación real del Estado; y por otra, que esta tarea no se produzca de manera aislada, sino que esté acompañada por las demás entidades territoriales (gobierno central, departamentos, cabeceras municipales y veredas rurales). De esta manera, no sólo se logra asistir a los municipios en su lucha contra la violencia, sino que se abordan otros problemas históricos urgentes, que han alentado el conflicto.

### *7.18 Conclusión*

El primer Laboratorio de Paz se desarrolló en el Magdalena Medio, como apoyo al grado de madurez demostrado por el PDPMM; y gracias al momento político de las negociaciones entre el Gobierno Pastrana y la guerrilla del ELN. Esta confluencia de circunstancias permitiría desarrollar sobre el terreno lo acordado en la mesa de dialogo. No obstante, y pese al fracaso en el proceso de paz, la ejecución del programa se comenzó a finales de 2002, reenfocando su propuesta desde el esfuerzo de las poblaciones por enfrentar el conflicto.

La primera fase del LPMM estuvo marcada por el proceso de ajuste entre el PDPMM y las novedades que traía el Laboratorio. Éstas se centraron en dos aspectos: la apertura a nuevos aliados y la importante afluencia de recursos

financieros. Si bien estas circunstancias supusieron un beneficio para el Programa de Desarrollo y Paz (PDP), también significaron importantes retos, que señalaron el primer ámbito de acción del Laboratorio. En ese sentido, la amplia convocatoria arrojó una avalancha de proyectos centrada en los componentes económicos, que llevaron a la CDPMM a emprender varios correctivos. De esta manera buscó mejorar la sintonía del LPMM con el PDP, así como planear un impacto real en la búsqueda de la paz enfocada en los *derechos humanos y el fortalecimiento institucional*. Apoyándose en estos dos componentes principales, el LPMM logró poner en marcha distintos procesos en su primera fase:

- restablecimiento del tejido social
- generación de confianza entre los pobladores
- impulso de una nueva cultura de paz
- apertura de espacios de debate que incentiven las alianzas entre pobladores
- participación de la comunidad en el diseño de políticas públicas
- atención y respuesta de la institucionalidad local a los reclamos de la población
- impulso de la capacidad de control y veeduría de la población sobre el gasto de los recursos públicos.

Si bien muchos de estos logros se esperan en el largo plazo, el LPMM buscó que sus beneficiarios y participantes pudieran comenzar a palpar dichos frutos, desde el propio desarrollo del programa. De esta manera, el Laboratorio se constituiría -en sí mismo- en una experiencia de paz a través de dos canales. De una parte, las actividades desarrolladas por las líneas de *Infraestructura y Actividades Productivas* -cuyos escenarios llevaron a la práctica los resultados señalados en los componentes principales; y de otra, la extensa participación de las comunidades en la elección y ejecución de todas las iniciativas, que dio lugar a amplios debates.

Este proceso permitió al Laboratorio comenzar a dirigirse hacia los objetivos propuestos por la Delegación Europea en los territorios donde se instalaran los LP. En efecto, las obras de infraestructura así como la explotación de recursos naturales, permitieron fortalecer la presencia institucional y el diálogo de ésta con la comunidad. Asimismo, la acción del LP en actividades económicas -en donde perviven conflictos locales- y el impulso de los procesos participativos contribuyeron a establecer en la comunidad una actitud a favor de la negociación, la concertación y la cooperación. Dichas circunstancias a su vez, permiten comenzar a establecer la convivencia ciudadana y la resolución pacífica de las tensiones sociales que les afectan. La suma de estos procesos favorece el establecimiento de un modelo productivo, basado en el desarrollo sostenible, que considere las nuevas relaciones en el interior de las estructuras productivas y que impulse un vínculo entre la comunidad y su territorio.

El balance del LPMM es positivo no sólo en su adhesión a la iniciativa local del PDPMM, sino también en su estrategia de paz:

- Logró corregir sobre la marcha las dificultades del ajuste con el PDPMM.
- La complejidad de una propuesta como el Laboratorio de Paz contó con la amplia colaboración y participación de otros agentes externos públicos, privados y extranjeros; consiguiendo un cambio en la manera como se desarrolla la asistencia en los territorios, no sólo en la coordinación de varios agentes, sino también en la participación de sus beneficiarios.
- Buscó una actuación más enfática en la paz, impactando las relaciones privadas y público-privadas infiltradas por el conflicto. De manera que reafirmó la estrategia hecha desde las iniciativas locales y alcanzó los primeros frutos del diálogo y la concertación. Elementos que además permitirán a la región abordar los factores sociales e institucionales, que propician la presencia de los grupos armados ilegales en el territorio.

- Su desarrollo se concentró en las zonas más difíciles de la región escogida para lograr tempranamente resultados. Convirtiéndose en el terreno, desde el cual, el programa debía alcanzar los objetivos planteados por la estrategia de largo plazo en la estrategia de prevención.
- Pese a que en el ámbito negociador la aportación del LPMM quedó limitado, el programa buscó fortalecer el diálogo en el interior de la sociedad y su vínculo con el Estado, siendo dichos ámbitos esenciales en la visión civil del conflicto, así como en el tratamiento de los factores subyacentes que lo impulsan en las regiones.
- Finalmente, hemos visto la manera en que el apoyo de los Laboratorios a este tipo de iniciativas locales contribuyen a abordar otros problemas estructurales de Colombia, claves para construir la paz en todo el territorio, desde las iniciativas regionales.

#### **APARTADO 4: EL BALANCE DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE LA UE EN EL CASO COLOMBIANO**

De acuerdo con sus lineamientos del Diálogo Político, la UE expresó reiteradamente que el camino hacia la paz de Colombia, sólo se alcanzaría mediante la solución pacífica del conflicto armado. En ese sentido, dispuso de instrumentos civiles enfocados al enfrentamiento de las partes y al tratamiento de factores impulsores de la confrontación. Aunque pareciera que estuviéramos ante una estrategia global, lo cierto es que hemos observado un *Política de Prevención y Gestión de Conflictos* con dos énfasis diferentes, que correspondieron a las condiciones propicias del contexto colombiano: la vigencia de las negociaciones con las guerrillas (y ante su fracaso), el posterior apoyo a los procesos regionales.

En tanto que ya vimos en detalle ambas vertientes y su pertinencia, a continuación abordaremos la transición entre una y otra, así como el carácter integral que las acompaña. Dicho análisis permitirá verificar que en efecto, se mantiene una política europea de paz para Colombia, que no depende de la existencia de un proceso formal de dialogo.

##### *7.19 La propuesta de paz durante la vigencia de las negociaciones*

Con la intención de brindar el máximo apoyo a las mesas de negociación abiertas por el Presidente Pastrana, la UE ofreció su asistencia a los diálogos y promovió compromisos para la financiación de los acuerdos alcanzados. Se observó que las gestiones diplomáticas se dirigían a acercar a las partes, favorecer la confianza y propiciar sus encuentros. En ese contexto, la ayuda económica se perfilaba como la “zanahoria”, a través de la cual Europa estimularía a las partes, para que persistiesen en la solución negociada al conflicto. Para ROJAS CORONEL resultaba claro que, ante la magnitud de los

problemas de subdesarrollo y pobreza en Colombia, la cooperación era el mejor instrumento para demostrar el apoyo político europeo a los diálogos y al interés nacional despertado.<sup>369</sup>

Si bien dicho planteamiento otorgaba un carácter integral a la Política de Prevención de Conflictos Europea, algunos autores apuntan la debilidad de la estrategia. Señalan que aunque la UE había observado el origen de la problemática colombiana, en profundas causas socioeconómicas y políticas, parecía que la clave de su propuesta se limitaba al diálogo de las partes enfrentadas, sobre los que tampoco ejercía una influencia determinante.<sup>370</sup> Al respecto, el CIP observaba dos inconvenientes. Primero, que las negociaciones entre el Gobierno y las guerrillas son una condición necesaria, más no suficiente para alcanzar una paz duradera. Y segundo, que la propuesta europea quedaba supeditada a la incierta evolución de dichos procesos. De manera que su propuesta sobre el terreno sólo tendría sentido en una situación de postconflicto, o al menos ante las perspectivas creíbles de una resolución.<sup>371</sup>

De ahí que la ruptura de las negociaciones produjera una profunda frustración de las grandes expectativas de la UE y la desarticulación del eje en torno al cual, había constituido su actuación.<sup>372</sup> Asimismo, la emergencia del

---

<sup>369</sup> CORONEL ROJAS, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?*. Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002)

<sup>370</sup> CORONEL ROJAS, Diego *Op cit.*, CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA LA PAZ *Proyecto Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil*. Madrid, octubre de 2004, p.3 Disponible en <http://indh.pnud.org.co/files/rec/soc/cipDocEstrategico.pdf> Acceso febrero 2008.

<sup>371</sup> *Íbidem*

<sup>372</sup> BUSTELO, Mabel "Hacia un enfoque alternativo de la UE para Colombia" y SANAHUJA, José A., "La importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas y de cooperación entre la Europa de los 25 y América Latina y el Caribe" ambos en *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia*" celebrado en Lleida, julio de 2004. Organizado por el Grupo Sur y PIDHACO con la colaboración del a Taula Catalana per la Pau i els Drets Human a Colombia y el Ayuntamiento de Lleida. ROY, Joaquín "Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process: From good intentions to High frustration" *Working Paper Series* Vol. 2 N° 7. June 2002.



contexto antiterrorista y la calificación de las guerrillas bajo esta nueva lente, situaban la finalización del enfrentamiento en el ámbito de la fuerza. Por lo tanto, las escasas posibilidades para una nueva negociación, reducían el espacio de maniobra utilizado hasta entonces por la UE e imponían la necesidad de buscar nuevos caminos (más amplios) que el fin de las hostilidades.<sup>373</sup>

#### 7.20 El reenfoque de la política europea sin negociaciones vigentes

Esta nueva perspectiva es respaldada por especialistas colombianos como GARCÍA-PEÑA, quien apunta la existencia de circunstancias que han afectado sustancialmente, los esquemas tradicionales en la solución pacífica del conflicto colombiano.<sup>374</sup> En ese sentido, han favorecido en última instancia “un giro desde el énfasis de la salida negociada hacia la solución política”. Es decir, que sin desconocer que los diálogos entre las partes no dejan de ser indispensables; esta nueva concepción busca dejar de considerarlos como el eje central del proceso de reconciliación. GARCÍA PEÑA sostiene que hasta ahora, las negociaciones se han visto como el punto de partida, para las reformas democráticas que el país necesita; de manera que han servido a su vez, para alimentar distintas agendas. Sin embargo, el fracaso dichos procesos no sólo provoca frustración; sino que además, aplaza la ejecución de los puntos propuestos.<sup>375</sup> El nuevo planteamiento busca un avance en dicho campo, desde

---

<sup>373</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA LA PAZ *Proyecto Europa y Colombia...Op., cit., p.3*

<sup>374</sup> Entre los factores señalados por este autor están las políticas del Gobierno Uribe, la evolución reciente del sistema político, los diversos procesos que se vienen dando en la sociedad civil y las realidades del contexto internacional analizadas por el autor. GARCÍA PEÑA, Daniel “Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe” *Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM)* Madrid, 2005. p. 22. Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> Acceso mayo 2010.

<sup>375</sup> GARCÍA PEÑA señala que precisamente, “los más recientes intentos de negociación entre las autoridades, las FARC y el ELN, en vez de ser escenarios de avances y reformas democráticas, paradójicamente se convirtieron un obstáculo ante sus continuas interrupciones. Asimismo, para el Gobierno, en la práctica primó inconscientemente la lógica perversa del truco, mediante la cual no se entrega nada sin recibir nada a cambio. [...] De esta manera, era

el liderazgo de la sociedad civil que, a su vez, aliente la mesa de diálogo entre las partes enfrentadas.<sup>376</sup>

Siguiendo dicho razonamiento, los esfuerzos de la UE se enfocaron en continuar la propuesta de desarrollo humano (asociada inicialmente al fallido proceso con el ELN), para constituir la en su acción insignia en Colombia: los Laboratorios de Paz. En su entorno local, dichos programas son la base para que la UE erija el diálogo como elemento transversal de su propuesta de paz, tanto para el tratamiento de los factores regionales que impulsan el conflicto, como para el cese de los enfrentamientos armados.

Así se pudo constatar de la experiencia del Magdalena Medio, donde el Laboratorio buscó abrir espacios de diálogo y acercamientos entre diversos sectores de la sociedad: en el interior de las poblaciones, entre los aliados sociales, entre la comunidad y las instituciones locales, así como entre los diferentes niveles de Gobierno. Dicho proceso permite generar una visión civil del conflicto, que evidencie los problemas que alientan la confrontación en los ámbitos cercanos a tales actores y los impulse a adoptar acciones para su solución.

En ese sentido CASTAÑEDA -apoyándose en los análisis de CROCKER y HAUGERDBRAATEN- encuentra que este tipo de actividades se llevan a cabo en países, donde la transformación para la paz supone la participación e interacción de la sociedad y el Estado; y no se limita exclusivamente, al fin de las hostilidades entre los grupos armados. En consecuencia, las negociaciones entre las partes son consideradas sólo un factor más, en los esfuerzos que

---

“contraproducente” adelantar reformas que iban a pedir las guerrillas en las mesas de diálogo.”  
*Íbidem*

<sup>376</sup> *Íbidem*

realizan las propuestas locales de paz, para abordar las causas subyacentes de la violencia.<sup>377</sup>

En ese sentido las iniciativas locales, apoyadas por los Laboratorios de Paz, tienen un importante papel en el aspecto negociador, aunque hasta ahora no han podido contar con un proceso de diálogo formal. Específicamente, las acciones buscan avanzar en la creación de espacios humanitarios libres de agresión, mediante acuerdos puntuales entre las comunidades y los frentes de los grupos armados. En la experiencia del Magdalena Medio, algunos municipios lograron la salida de los violentos y establecieron pactos de orden público con las autoridades. También resulta significativo, que entre las regiones que integran el segundo Laboratorio, se encuentre el Oriente Antioqueño, como una de las regiones con mayor trayectoria en las negociaciones regionales.

Dichas prácticas pueden arrojar luces sobre las dificultades para desarrollar distintos acuerdos y la manera de superarlas. De ahí que, pese a las restricciones impuestas desde el Gobierno central, son varios los sectores que se muestran a favor de los diálogos regionales. De una parte, pueden propiciar y ambientar un nuevo proceso de paz; y de otra, aportan experiencia a las negociaciones en la esfera central.

---

<sup>377</sup> CROCKER, Chester et, al, eds. *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict* Washington: United States Institute of Peace Press, 2001. HAUGERDBRAATEN, Henning Peacebuilding: six dimensions and two concepts. *African Security Review* 7 (6). Citados por CASTAÑEDA, Dorly “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?” *Colombia Internacional* N° 69, ene-jun 2009, p. 173. En un sentido similar se expresa Miguel Barreto al señalar que varios autores han enfatizado el papel que deben jugar las comunidades en los procesos de construcción de paz, subrayando que la efectividad y sostenibilidad de los mismos no debe estar meramente basado en la manipulación de los acuerdos de paz hecho por las élites, sino que más importante es el empoderamiento de las comunidades en torno a la guerra. BARRETO HENRIQUES, Miguel “Peace Laboratory of Magdalena Medio: a peace laboratory? *Documentos de CARAC* N° 6, diciembre de 2007, p.20. Disponible en [http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC\\_WP\\_6.pdf](http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC_WP_6.pdf) Acceso octubre 2010.

## 7.21 Implicaciones de la estrategia europea

En ese orden de ideas es posible concluir, que pese al difícil contexto que se imponía en Colombia, la UE procuró seguir trabajando por la paz desde una perspectiva más prometedora, que le permitiera contar con aliados más firmes y comprometidos con la paz, que los volátiles e inciertos procesos de negociación.<sup>378</sup> Relegando el enfoque de las partes enfrentadas, la UE se concentra en las iniciativas regionales, con las cuales pueda crear un clima propicio para la paz en diversos frentes, y que en el largo plazo, favorezcan nuevos procesos de diálogo entre el Gobierno y los grupos armados. De ahí que los Laboratorios de Paz sean considerados como programas de *peacebuilding*, mediante los cuales la UE pretende construir condiciones duraderas de paz en medio del conflicto. El compromiso europeo en esta tarea se ha mantenido con la inauguración de nuevos Laboratorios, a la espera de otra oportunidad formal de negociación con las guerrillas.<sup>379</sup>

De este modo, hemos podido demostrar que la tarea que realizan los Laboratorios de Paz en las regiones, permite entrever el carácter pertinente e integral de la Política de Paz de la UE y su constancia para trabajar sobre el terreno. Por lo tanto, no es posible afirmar, como sí lo hacen algunos autores, la inexistencia de una estrategia pacificadora de la UE, dependiente de la vigencia de negociaciones con los grupos armados.<sup>380</sup>

---

<sup>378</sup> En ese mismo sentido se expresa CASTAÑEDA: “ [...] después del fracaso del proceso de paz en febrero de 2002 y la transformación del discurso de la ayuda internacional después del 11 de septiembre, la UE decide quedarse con su programa [de Laboratorios de Paz] a pesar de las pocas perspectivas de paz. *Íbidem*.

<sup>379</sup> CASTAÑEDA, Dorly *Op. cit.*, p. 175.

<sup>380</sup> *Proyecto Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil*” *Op. cit.*, p.3. Así también lo señalan en sus conclusiones, los ponentes del *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia*” *Op. cit.*, pp. 75 y 76. PASTRANA BUELVAS, Eduardo “La ampliación de la Unión Europea: ¿nuevas oportunidades y amenazas para Colombia? *Policy Paper* mayo de 2005, N° 15, p.6. Disponible en <http://www.fescol.org.co/PolicyPapersColombiaInternacional.html>

## CAPÍTULO OCTAVO. LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA ACCIÓN EUROPEA EN COLOMBIA

Anteriormente señalábamos, que la *Política de Prevención y Gestión de Conflictos* era uno de los ámbitos más importantes en la política exterior europea, por cuanto su eficacia no sólo contribuía a la paz y la estabilidad mundial; sino porque además, era una plataforma desde la cual, la Unión Europea podía proyectarse como un actor global en la escena internacional. Dicho razonamiento recaía, principalmente, en el abanico de instrumentos que dispone para responder -de manera integral- a la complejidad de los conflictos violentos en diferentes regiones del planeta.

Sin embargo, la disposición de medios económicos, políticos y militares es una condición necesaria más no suficiente, para alcanzar dicha pretensión. Apuntábamos que la UE debe demostrar su capacidad, empleando dichos instrumentos de manera autónoma e influyente, así como concibiendo estrategias coherentes en su intervención. Igualmente mencionábamos, que la *Política de Prevención de Conflictos* debe sortear las limitaciones, a las que está sometida la acción europea en la escena extra-regional; considerando la preponderancia de los Estados miembros en las decisiones políticas, la limitación en sus recursos militares y la elección de sus zonas de actuación, en regiones periféricas más allá de las cercanas y de interés geopolítico.<sup>381</sup>

Es pertinente recordar estas consideraciones, en tanto que la actuación de la UE frente al conflicto colombiano se produce, mediante el despliegue de instrumentos civiles en una zona caracterizada por: i) estar fuera del espacio de prioridades inmediatas de la Unión, ii) encontrarse bajo influencia tradicional de otra potencia y iii) donde Estados miembros como España, tienen sustanciales intereses.

---

<sup>381</sup> Ver capítulo sobre la UE frente a los conflictos armados.

A continuación, observaremos que tales condiciones fueron determinantes en la respuesta de la UE, que se suman a otros elementos influyentes en su pretensión de convertirse en un actor global en dicho escenario.

### 8.1 *La acción de la Unión Europea en Colombia: una zona periférica*

Desde una perspectiva general, los esfuerzos de paz que realizó la UE en Colombia son una contribución de este actor internacional, a la estabilidad del hemisferio occidental. Dicha actuación tiene como trasfondo un margen de acción definido por circunstancias primordiales: la influencia de Estados Unidos y el consenso entre los socios europeos.

FRERES señala por ejemplo, que la presencia predominante de Estados Unidos en la región, se traduce en la doble prudencia de los europeos: tanto para mantenerse al margen de las acciones llevadas a cabo por Washington; como para considerar la opinión estadounidense, ante sus iniciativas en distintos escenarios del hemisferio.<sup>382</sup> FRERES no se refiere específicamente a la vigencia de la Doctrina Monroe -en tanto que la UE sí ha lanzado propuestas importantes en el ámbito económico-; sino que justifica esta actitud en el pragmatismo político, que inspira la relación transatlántica EEUU-UE. Es decir, que Europa concede más importancia a su aliado estadounidense, que a sus asuntos concernientes en América Latina, considerada como zona periférica. De manera que si entre ambas potencias existen intereses estratégicos en juego, sus diferencias con respecto a dicha región pasan a un segundo plano, lo que en última instancia reduce la capacidad decisiva de la UE en la zona.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> FRERES, Christian "La UE y la CAN: opciones para la política ante la crisis subregional" En ROY, Joaquín (coord.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América México*, Plaza y Valdés 2003, p.405. CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo "Internacionalización del conflicto procesos de paz" en ARDILA, Marta., CARDONA, Diego., TICKNER Ariene., (eds), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fiedrich Ebert Stiftung-Hanns Seidel Stiftung, 2002, p. 203. Estos últimos autores sí destacan la influencia de la Doctrina Monroe en la prudencia de la UE frente a Colombia.

<sup>383</sup> FRERES, Christian "La UE y la CAN: opciones para..." *Op. cit.*,p.405.

También señalábamos que, si bien los Estados miembros son los impulsores de la acción europea en determinadas regiones, también sus intereses acentúan las dificultades para que la UE se exprese en una sola voz. En ese sentido, la membresía española no sólo ha contribuido a insertar a América Latina en la agenda europea y a actuar como su vocero ante la Unión; sino que también ha buscado fortalecer su influencia en la región, con el respaldo de sus socios europeos.<sup>384</sup> Sin embargo, por esta misma circunstancia, los intereses de España pueden afectar la postura de la Unión frente a cuestiones latinoamericanas, cuando opta por alinearse -junto con otros miembros- a favor de propuestas estadounidenses contrarias al consenso de la Unión.

Estos elementos se hicieron patentes en el contexto colombiano, cuando los Gobiernos Pastrana y Uribe buscaron contar con el apoyo de Washington, cuya ayuda quedó vinculada a las prioridades de defensa estadounidenses: primero, con la lucha antinarcóticos; y después, con la cruzada antiterrorista, materias frente a las cuales España mostró su apoyo incondicional.

Como vimos, estas circunstancias impactaron la configuración del Diálogo UE-Colombia y contribuyeron a fijar los términos, en que debía producirse la respuesta de paz europea. En consecuencia, la proyección internacional de la UE en el escenario colombiano también respondería a tales condiciones. En ese sentido, hemos podido establecer que la pretensión de la UE, de convertirse en un aliado alternativo para el país suramericano, se vio determinada por los siguientes factores: el contexto internacional, las prioridades por éste señaladas y el clima favorable del país para el establecimiento de la paz. De esta manera, fue posible determinar tres escenarios distintos, en los que la UE se desempeñó en mayor o menor medida como actor global.

---

<sup>384</sup> Así lo señala SMITH cuando se refiere al beneficio de los Estados miembros de pertenecer a la UE. SMITH, Karen *European Union Foreign Policy in changing world* Policy Press, Cambridge UK 2003, p. 7.

### 8.1.1 Primer Escenario: la respuesta de la UE frente al Plan Colombia (1998-2000)

La proyección internacional de la UE en Colombia comenzó a perfilarse, desde su debate en torno a la propuesta acordada entre este país y Estados Unidos: el Plan Colombia, frente al cual los europeos debían definir su adhesión. Pese a la divergencia entre los Estados miembros sobre participar dentro o fuera del mismo, el consenso de la UE se inclinó por una visión europeísta. En primer lugar, constatamos su tradicional prudencia frente a las propuestas estadounidenses en la región, que luego produjo una tenue respuesta de distanciamiento; y en segundo, que todas sus reticencias permitieron fijar un énfasis civil, frente a la problemática colombiana y su certeza en la inviabilidad de una salida armada.

De esta manera, en el mundo de la Postguerra Fría, la Unión se mostraba más interesada en volver a la región latinoamericana con un mandato de paz, que participar en el componente social de una encubierta estrategia antinarcóticos. En ese sentido, fijó su participación al margen de la propuesta estadounidense y señaló su propia iniciativa frente al conflicto, para apoyar las negociaciones del Gobierno con las guerrillas; éstas últimas además, contaban hasta ese momento, con cierta aceptación entre la opinión pública del viejo continente.

Dicha propuesta fue respaldada por los aspectos más fuertes de la política exterior europea: los instrumentos civiles. Su esfuerzo y preponderancia se materializaron en varios contextos. En primer lugar, con la presencia diplomática de algunos Estados miembros en las mesas de diálogo, que frente al repliegue estadounidense, otorgaron todo el peso político a la UE;<sup>385</sup> y en

---

<sup>385</sup> GARCÍA PEÑA, Daniel "Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe" *Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM)* Madrid 2005, p.17. Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> Acceso mayo 2010.



segundo, la preferencia destacada de la Cooperación para el Desarrollo, como instrumento central de la acción en Colombia. En este último instrumento, la UE cobró especial relevancia, por su condición de primer donante internacional; pues en los encuentros del *Grupo de Apoyo para el Proceso de Paz*, la Unión se anotaba como éxito, la ubicación del conflicto armado en la agenda de todos los donantes internacionales. De esta manera, se estaba contribuyendo a la financiación de los acuerdos alcanzados por las partes y la atención a las víctimas de la confrontación, principales áreas de su planteamiento de paz.

Esta respuesta de política daba a la UE la oportunidad, no sólo de presentar una propuesta autónoma y alternativa a la realizada por Estados Unidos; sino que también le permitía demostrar el carácter coherente de su postura frente a Colombia. De una parte, su propuesta de paz aspiraba actuar de manera coordinada en diferentes frentes; y ésta al mismo tiempo, respondía a lo acordado en el diálogo bilateral con Colombia.

### 8.1.2 Segundo escenario: el contexto antiterrorista (2001-2003)

Sin embargo, el fin de las negociaciones y la emergencia de la lucha antiterrorista impusieron un contexto más complejo para la postura europea. En efecto, los atentados del 11 de septiembre erigieron la seguridad, como máxima prioridad de la sociedad internacional.<sup>386</sup> Si bien Estados Unidos y la UE coincidían en la necesidad de abordar la amenaza terrorista, diferían en sus estrategias. Mientras el primero ponía el énfasis en la fuerza y el unilateralismo, la segunda se decantaba por la combinación de instrumentos civiles y militares, otorgando a la vez un protagonismo al multilateralismo y al respeto de las normas internacionales. Pese a dichos parámetros, España y Reino Unido se mostraron más a favor del planteamiento estadounidense que el de la Unión,

---

<sup>386</sup> Una aproximación científica a esta doctrina dentro de la política exterior de los Estados Unidos se puede encontrar en PALOMARES LERMA, Gustavo. *Las relaciones Internacionales en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos Eds., 2006 (segunda edición).

minando así su consenso. Mientras tanto, en el escenario colombiano, las acciones violentas que acompañaron los procesos de diálogo, y los acontecimientos que precipitaron su finalización, ofrecían un terreno propicio para observar el conflicto colombiano desde esta nueva lente. En ese sentido, el Gobierno de Colombia aprovechó las circunstancias, para redefinir la violencia en clave terrorista y considerar el uso de la fuerza para garantizar la seguridad ciudadana.

La respuesta de la UE al problema colombiano, bajo las nuevas condiciones, se produjo de manera gradual. En primer lugar, incluyó a los grupos armados ilegales en la lista de organizaciones terroristas. Dicha determinación fue producto de varios factores a ambos lados del Atlántico: la presión del Gobierno colombiano, las circunstancias que rodearon el fin de las negociaciones y las diferencias en el consenso europeo en materia antiterrorista. Sin ningún diálogo que salvaguardar, y ante la evidente falta de voluntad negociadora por parte de las guerrillas, los miembros proclives a la cruzada estadounidense consiguieron endurecer la postura europea e insertar el conflicto colombiano en el nuevo contexto internacional.

La solidaridad de la UE se hizo más palpable, ante el recrudecimiento de la violencia que tuvo que enfrentar la nueva administración de Álvaro Uribe, quien centró su principal objetivo en la seguridad, mediante el fortalecimiento del Estado. De ahí que, como lo explica SANIN, el presidente Uribe demostraba el interés por asociar sus prioridades internas con la nueva amenaza internacional y, desde esa perspectiva, enfocaba su política exterior en aliados que respaldaran su planteamiento.<sup>387</sup>

---

<sup>387</sup> SANIN, Javier “Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico” *Policy Paper* enero de 2004, N° 4, p.5. Disponible en <http://www.colombiainternacional.org/policy-papers.html> Acceso en febrero 2010.

Así, ubicada en las coordenadas geopolíticas del presidente Bush, el Gobierno Uribe recibe un importante respaldo militar estadounidense, mediante la revocación de restricciones del Plan Colombia para acciones contra insurgentes, ahora calificados como narcoterroristas. A este propósito también se sumó España, contraviniendo el planteamiento de la UE y reprochando las críticas que desde Europa se hacían contra la *Seguridad Democrática*.<sup>388</sup> En reciprocidad, Colombia fue el único país suramericano que apoyó formal y abiertamente a Estados Unidos en su ataque a Irak.

Frente a las nuevas circunstancias, la UE buscó mantener su perfil moderado y conciliar las dos dimensiones sobre las que descansaba su diálogo con Colombia: el apoyo a la lucha antiterrorista y el respaldo a la búsqueda de una solución al conflicto armado. La coherencia y énfasis civil de la agenda política se mantiene, gracias al reenfoque de la estrategia de paz europea, ante el fracaso de los diálogos.

En efecto, pese a insistir en las negociaciones, la UE entendía la dificultad de propiciar la paz desde el ámbito (gobierno - grupos armados), por cuanto su enfrentamiento había quedado impregnado por la lucha antiterrorista y el consecuente énfasis en los instrumentos de fuerza. Así las cosas, la UE determina en primer lugar, condicionar su apoyo a las medidas antiterroristas, a través del respeto de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho; y en segundo, enfoca sus esfuerzos de pacificación, más allá del cese de hostilidades entre las partes, tal y como lo formulan las propuestas regionales respaldadas por los Laboratorios de Paz.

---

<sup>388</sup> El apoyo del Gobierno español se expresó en la venta de 46 tanques armados AMX-30, 20 obuses y piezas de artillería por un valor de 6 millones de dólares y la donación de dos aviones caza para el transporte de tropa. Según el Gobierno colombiano, esos equipos serían empleados para el sistema de protección de carreteras y la disuasión de los terroristas. "Tanques españoles no serán utilizados contra Venezuela" *Revista Semana* 22 de febrero de 2004, Ed. 1138.

De nuevo, estos lineamientos de política fueron respaldados por las esferas donde la UE ejerce su influencia. El condicionamiento europeo quedó establecido en la reunión de Londres, donde el Gobierno se comprometió a ejecutar las Recomendaciones en materia de Derechos Humanos de la ONU. Posteriormente, fueron empleados por la UE para rechazar varios proyectos de ley colombianos, cuya acción antiterrorista vulneraba derechos y garantías constitucionales.<sup>389</sup>

Asimismo, durante esta reunión de Londres, la UE reforzó su carácter de primer donante y potencia civil en la esfera de la cooperación internacional, al iniciar el *Proceso Londres-Cartagena*. En dicho foro, la UE logró ubicar a la sociedad civil en la discusión de la asistencia exterior;<sup>390</sup> y volvió a respaldar a las comunidades locales, como aliadas para trabajar por la paz en distintas regiones de Colombia, mediante la creación de dos nuevos Laboratorios de Paz, consolidándolos como su programa insignia, tanto en el ámbito andino como latinoamericano. Señalábamos que esta respuesta resultaba estratégica, por cuanto ofrecía cercanía a la problemática, permitía el fortalecimiento de las capacidades locales y posibilitaba el establecimiento de alianzas entre diferentes actores (nacionales e internacionales), que contribuyeran a construir las condiciones de una pacificación duradera.<sup>391</sup> Dicho planteamiento era

---

<sup>389</sup> En ese sentido SANIN señala que, aunque la Seguridad Democrática tuviera como objetivo neutralizar las fuerzas insurgentes a través de tácticas ofensivas, su propuesta planteaba cuestionamientos, desencuentros e incertidumbres con otros actores, en especial con la UE, que comparte una visión distinta en materia de seguridad. SANIN, Javier “Relaciones Colombia-Unión Europea... *Op. cit.*, p. 6.

<sup>390</sup> Dicha labor se realizó junto a otros actores multilaterales como el BID, o el sistema de Naciones Unidas, en donde el PNUD realizó una tarea fundamental.

<sup>391</sup> En efecto, según investigación realizada por la FIIAP, las aportaciones de la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea al conjunto de países latinoamericanos, tiene como rubro más importante, la destinación a los Laboratorios de Paz en Colombia. Al observar la experiencia de los Laboratorios de Paz, a la luz de la cooperación que Europa realiza con el resto de países latinoamericanos, en sus esfuerzos por mejorar la gobernanza, la democracia y el Estado de Derecho, resulta una fórmula válida de la que pueden extraerse importantes lecciones. Dicho razonamiento obedece a que la iniciativa colombiana se apoya en uno de los procesos más importantes de la modernización del Estado: la descentralización, considerada una visión acertada para asegurar la presencia del bueno gobierno y la efectividad del Estado. Por lo tanto, se estima una de las piezas fundamentales para el desarrollo en paz de los distintos países.

diametralmente opuesto a las iniciativas hechas por Estados Unidos, cuyo planteamiento de fuerza sobre el terreno se expresó, primeramente, en el Plan Colombia y, con posterioridad, en el Plan Patriota. Propuestas que, pese a la preponderancia y dimensión económica y política no contó con el consenso social, ni para su diseño ni para su ejecución. Es precisamente esta actuación la que se diferencia de la propuesta presentada por los Laboratorios de Paz; que aunque su aprobación se produjo en instancias de política central, su desarrollo tendría como escenario el ámbito local y contaría con las organizaciones sociales como protagonistas, que a través del diálogo y en alianza con el Estado, establecerían las condiciones para una paz duradera.

Esta actuación demostraba que, pese al contexto antiterrorista y la alineación de algunos Estados miembros con Estados Unidos, la UE seguía apostando por las herramientas civiles, ejercidas con influencia en varios ámbitos. Dichos instrumentos resultaban claves en dos sentidos. De una parte, le permitían mantener una respuesta alternativa a los planteamientos estadounidenses; y de otra, ofrecían coherencia y consistencia a las dos grandes ramas en las que había quedado desplegada la agenda bilateral con Colombia.

### *8.1.3 Tercer escenario: el giro de la UE frente a la lucha antiterrorista y su relación trasatlántica (2005-2006)*

El equilibrio entre las dos dimensiones del diálogo político UE-Colombia sufriría un importante embate en el encuentro de Cartagena, ante la propagación del discurso antiterrorista y los éxitos por éste alcanzados en materia de seguridad. La presión del ejecutivo colombiano y el desacuerdo entre los integrantes del G-24, provocó una posición mucho más favorable para el Gobierno en dos cuestiones. Por una parte, fue menos exigente en materia de

---

PALOMARES LERMA, Gustavo *Proyecto de Investigación paz, seguridad y desarrollo. Análisis de la Cooperación Política de la Unión Europea con América Latina y de los Laboratorios de Paz como programa modelo*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas-Comisión Europea, Madrid, 2007, p. 119.

Derechos Humanos y, por otra, aceptaba una nueva lectura de la problemática colombiana, más acorde con el enfrentamiento entre un Estado legítimo contra grupos violentos, que a una compleja realidad asociada a cuestiones económicas, políticas y sociales. Esta lógica se enfocaba exclusivamente en el enfrentamiento de las partes y limitaba la solución del problema a dicho ámbito. Desde esta perspectiva, los procesos de diálogo se concebían como la rendición de los grupos armados, ante la presión militar del Gobierno y la colaboración que -en ese sentido- pudiera prestar la población civil. Por lo tanto, el tratamiento de factores subyacentes de la violencia, se ubicaba en un segundo plano, por cuanto sus iniciativas no operaban directamente sobre el debilitamiento de guerrillas y paramilitares.<sup>392</sup>

El consentimiento demostrado por la UE en este encuentro tendría importantes repercusiones. En primera instancia, minaba el núcleo civil que sustentaba los dos componentes de su diálogo con Colombia: el condicionamiento en la acción antiterrorista y la amplia propuesta de paz, más allá de las partes enfrentadas. Estas circunstancias a su vez, socavaban los logros alcanzados hasta entonces, para proyectar su acción exterior en el escenario colombiano. Dicho desgaste operaba en dos sentidos. A medida que la UE debilitaba su exigencia en la protección de los derechos humanos, diluía el matiz de su postura frente al planteamiento antiterrorista estadounidense. Y, al aceptar la reinterpretación del conflicto armado, la UE no sólo volvía a fijar su atención en el ámbito, donde su capacidad de influencia es reducida (enfrentamiento gobierno-grupos armados); sino que además, minaba su respaldo político a los Laboratorios de Paz: tanto en el desarrollo de su actividad (enfocada en el tratamiento de factores que impulsan un conflicto armado y no una amenaza terrorista), como en su postura crítica frente a los

---

<sup>392</sup> BUSTELO, Mabel "Hacia un enfoque alternativo de la UE para Colombia" *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia* en Lleida, julio de 2004. Organizado por el Grupo Sur y PIDHACO con la colaboración del a Taula Catalana per la Pau i els Drets Human a Colombia y el Ayuntamiento de Lleida, p.27

principios que inspiran las políticas del Gobierno.<sup>393</sup> De modo que, aunque la UE despliegue sobre el terreno programas de largo plazo con énfasis civil y diametralmente opuestas a las propuestas apoyadas por Estados Unidos, éstos pierden fuerza si, en el ámbito político, la UE suscita dudas en la coherencia de su discurso. En consecuencia, la política de la UE frente a Colombia sufre una bifurcación: entre los principios que guían su actuación sobre el terreno y los intereses que prevalecen en las altas esferas de decisión.

En ese orden de ideas, vemos que la reunión de Cartagena situaba a la UE en un terreno movedizo, más cerca del planteamiento estadounidense, que de su postura inicial frente a Colombia. Si bien su condescendencia respondía a varios logros del Gobierno,<sup>394</sup> el giro europeo tiene su explicación en la relación trasatlántica; pues como se apuntó anteriormente, las diferencias de estas dos potencias -respecto a América Latina- pasan a un segundo plano, cuando existen otros intereses en juego. En este caso, se constataba el deterioro del diálogo UE-EE.UU, en torno a la guerra de Irak. En este contexto, BUSTELO señala que la Declaración de Cartagena tendría dos importantes efectos. De una parte, suavizaría el repliegue sufrido por la UE, ante la conjunción del presidente Uribe con la administración Bush. Y de otra, aliviaría las tensiones surgidas con Estados Unidos en materia antiterrorista. Desde dicha perspectiva,

---

<sup>393</sup> En efecto, frente a la relación establecida por los Laboratorios de Paz y la administración Uribe, BARRETO señala el importante respaldo ofrecido por ésta en varios aspectos. No obstante, dicho apoyo se inscribía en la Seguridad Democrática, frente a la cual el PDPMM se mostraba altamente escéptico y crítico. La diferencia significativa entre, los conceptos sobre los cuales descansa la política del Gobierno, y los principios que inspiran a los Laboratorios de Paz, era una fuente de problemas, discusiones y tensiones. En palabras de un colaborador “[...] Resulta difícil implementar estos programas con un Gobierno cuyo discurso oficial niega el conflicto y lo reduce a acciones contra el narcotráfico y el terrorismo. [De hecho] varios proyectos permanecieron congelados por meses, en tanto que Acción Social, [dependencia del Gobierno central], se rehusaba a firmar documentos que se refirieran a un conflicto armado y social, así como a emergencia humanitaria.” Entrevista a Eliécer Soto en Barrancabermeja el 23 de mayo de 2007. BARRETO HENRIQUES, Miguel “Peace Laboratory of Magdalena Medio: a peace laboratory?” *Documentos CERAC* N° 6 diciembre de 2007, p. 31. Disponible en [http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC\\_WP\\_6.pdf](http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC_WP_6.pdf) Acceso mayo 2010.

<sup>394</sup> Como por ejemplo, su mayor prudencia en las medidas antiterroristas, su acercamiento a la sociedad civil y su intención de reforzar el diálogo sobre las afinidades de cooperación.

Colombia se convertiría en una moneda de cambio en las relaciones UE-EEUU.<sup>395</sup>

Con dicha actitud, la UE despreciaba la oportunidad de convertirse en una opción para la política colombiana; pues precisamente, siguiendo a varios autores, el valor político de la UE en Colombia creció, mientras demostró propuestas alternativas y coherentes a las señaladas desde Washington.<sup>396</sup>

## 8.2 Conclusión

Sin duda la respuesta de la UE al conflicto colombiano ha representado una oportunidad para la proyección internacional de la UE en el contexto colombiano. Dentro del periodo analizado, observamos que el papel europeo fue más relevante a principios de este decenio, como consecuencia de una confluencia de circunstancias favorables: i) el fin de la guerra fría marcaba la solución de los conflictos armados intraestatales, como una de las prioridades más importantes de la sociedad internacional; ii) el Gobierno colombiano había establecido mesas de negociación con las guerrillas y iii) la UE buscaba consolidarse en la escena extra-regional como un actor de paz. Asimismo, la UE consiguió sortear su margen de actuación en un escenario periférico y bajo la influencia estadounidense. En ese sentido, la UE formuló una propuesta de paz autónoma e independiente, que ponía el acento en el carácter más importante de la UE como actor internacional: los instrumentos civiles con los que obtuvo importantes logros.

---

<sup>395</sup> BUSTELO, Mabel "Europa, relegada a un papel secundario en las iniciativas políticas respecto al país andino. ¿Colombia, moneda de cambio en las relaciones EU-UE? 4 de febrero de 2005 en: [www.americaeconomica.com/numeros4/303/reportajes/aiscolombia.htm](http://www.americaeconomica.com/numeros4/303/reportajes/aiscolombia.htm) Acceso febrero 2009.

<sup>396</sup> BUSTELO, MABEL "Europa, relegada a un papel secundario en las iniciativas políticas respecto al país andino. *Op.cit.* p.2 SANAHUJA, José A., "La importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas ..." *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia* *Op. cit.*, p.18.



Sin embargo, la emergencia de la era antiterrorista tuvo un significativo impacto en el panorama mundial, que nubló las condiciones óptimas con las que había partido la UE. En primer lugar, la política internacional fijaba como máxima prioridad la seguridad; en segundo, se hicieron patentes las diferencias de la Unión Europea y Estados Unidos, en la manera de abordar la amenaza terrorista; y tercero, se estableció el vínculo entre terrorismo y conflictos armados. Asimismo, en el ámbito colombiano, la opinión pública mostraba su preferencia por los instrumentos de fuerza, ante la experiencia fallida de las negociaciones de paz. Por esta razón, el Gobierno nacional se mostraba interesado en recibir el apoyo militar ofrecido por Estados Unidos, en su cruzada antiterrorista, y por España, aliada del presidente Bush.

Frente a dichas circunstancias, la UE buscó responder al nuevo escenario y mantener su apoyo a la solución negociada del conflicto. En ese sentido, la UE manifestó, por una parte, su apoyo y solidaridad al Gobierno colombiano en su lucha contra el terrorismo; pero, condicionándolos al respeto de los derechos humanos. Por otra, insistía en la búsqueda de la paz desde las experiencias regionales. Esta respuesta permitió a la UE mantener su independencia y el acento en su perfil civil. Sin embargo, en el encuentro de Cartagena, la UE muestra un cambio de actitud, donde los factores subyacentes en su margen de acción extraregional fueron determinantes: la falta de consenso de los miembros frente a la naturaleza del problema colombiano, expresado en el debate del G-24, y el deterioro de la relación trasatlántica, que situaba la discusión del problema colombiano en un segundo plano. Estas circunstancias contribuyeron a que la UE minara los logros alcanzados en Colombia en su proyección internacional, a través de dos canales: la ausencia de un discurso alternativo al estadounidense y su impacto en la coherencia de su política frente a Colombia.

Respecto a este último aspecto, podemos afirmar que la política de la UE frente al país andino experimentó un proceso de tres etapas. Comenzó en la globalidad, donde el diálogo político y la política de paz confluían en las mesas

de diálogo. Pasó a la forzada fragmentación, que en el corto plazo distinguía las áreas donde era posible seguir trabajando por la paz; y terminó en la escisión, donde la cooperación para el desarrollo actúa sobre un problema distinto, al señalado por la agenda gubernamental.

## Conclusión 1

La participación de la UE y sus Estados miembros en la paz de Colombia se ha podido comprender, a la luz de las diferentes transformaciones que han marcado la sociedad internacional. En dicho examen determinamos la relevancia de dos aspectos centrales.

En primer lugar, la evolución de las amenazas a la estabilidad mundial, que al superar el tradicional plano estatal-militar, ahora comprenden nuevas problemáticas, dimensiones y protagonistas. En este contexto, lejos de constatar la desaparición de choques violentos, hemos apreciado un cambio en su manifestación: pues éstos ya no se localizan tanto en el enfrentamiento entre Estados; como en la lucha que -en el interior de los mismos- desarrollan organizaciones armadas para alcanzar un fin, tal como lo ilustra el caso colombiano. En consecuencia, un repaso histórico de la conflictividad mundial -desde mediados del siglo XX- nos arroja un balance ambiguo en términos de estabilidad. Pues si bien la pacificación se percibe en el sistema de Estados, de modo limitado y restringido, ante la ausencia de guerras estatales; una lectura detenida de este comportamiento evidencia, lo que algunos analistas han denominado como “disfunción del sistema”. Es decir, la paradoja de muchos Estados escenario de conflicto, que por una parte, cuentan con la legitimidad jurídica y el reconocimiento internacional; pero por otra, carecen de contenido interno, así como de una articulación entre las políticas de sus dirigentes y las verdaderas necesidades de la población.

En ese orden de ideas, podemos concluir que el asunto de la paz ha sufrido una descentralización y se ubica en el orden doméstico de los Estados, concretamente, en el fortalecimiento de los procesos democráticos y su capacidad para gestionar las amenazas que, como los conflictos internos, se producen desde su territorio. No obstante, conviene advertir que en dicha tarea, la política nacional se ve limitada, ante el alcance transfronterizo de dichas

inestabilidades. Por lo tanto, su tratamiento demanda la participación de diferentes unidades soberanas.

Este nuevo estadio de las relaciones interestatales es el segundo aspecto de la sociedad internacional, que evocamos para enmarcar el trato de Colombia con sus socios europeos. En dicha actuación comprobamos, que el recorrido de los esfuerzos nacionales e internacionales para finalizar las confrontaciones es aún escabroso, ante la permanencia de elementos clásicos, en las acciones emprendidas por los colaboradores; pues éstas no obedecen únicamente a un sentido cooperativo o solidario, sino que también comprenden la consecución de otros intereses.

## **Conclusión 2**

Al profundizar en las inestabilidades de los enfrentamientos internos, constatamos que éstos se cristalizan en contextos propicios, donde los Estados sufren profundas carencias en uno o varios ámbitos -político, económico, social, cultural, etc.-. Establecimos que esta circunstancia da lugar a múltiples reivindicaciones, que al no ser gestionadas correctamente por la clase dirigente a través del diálogo, se derivan hacia la violencia mediante diferentes organizaciones armadas. Éstas pueden desarrollar su lucha entre sí y/o contra el Estado, causando centenares de víctimas y destrucción en la infraestructura física y el entorno natural. De acuerdo con las motivaciones de los rebeldes, fue posible clasificar este tipo de conflictos en tres grupos: i) la oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado, ii) la oposición a la política interna o internacional de un Gobierno; y iii) demandas de autodeterminación y autoGobierno ó aspiraciones identitarias.

Encontramos que si bien estas reclamaciones subyacen en la lucha para acceder o erosionar el poder, sobre el campo de batalla los “insurrectos” trazan una estrategia, que imprime una de las características más marcadas de los

actuales conflictos: la dimensión territorial y su consecuente impacto sobre la población. En efecto, la conquista de las circunscripciones geográficas ha sido un elemento esencial en la lógica de la guerra. Sin embargo, en la actualidad, esta captura y dominio de territorios no depende tanto de la lucha militar entre los bandos; como del control que ejercen los aparatos armados sobre los habitantes, a través del miedo, el terror y el odio. De donde se deduce, que las víctimas de la violencia no se encuentren en su mayoría entre los combatientes, sino entre los civiles. Además de la emergencia humanitaria, otra consecuencia directa de esta situación es la dilación de la derrota definitiva de alguno de los oponentes, con la consiguiente prolongación en el tiempo de los conflictos. Esta particularidad hace que las confrontaciones puedan llegar a experimentar variaciones estacionales (de escalamiento o disminución de violencia) y alcanzar distintas etapas de intensidad (alta, media y baja).

En la evidencia recogida para el periodo (1996-2009), comprobamos la concentración de esta conflictividad en Asia, África y Oriente Medio. En contraste, Europa y América exhiben una tendencia estable, el primero con situaciones ya resueltas; y el segundo, con la única permanencia del problema colombiano, desde hace más de cincuenta años. Pese a la localización específica de estas confrontaciones, su desarrollo ha superado las fronteras estatales, gracias al contexto interdependiente en el que se insertan. La verificación de esta nueva condición se basó en los siguientes hallazgos:

- Determinamos el fortalecimiento financiero de diferentes grupos armados, gracias a su participación en actividades transnacionales legales e ilegales. Esta circunstancia a su vez ha recrudecido los enfrentamientos, como se constató en Colombia -con el narcotráfico- y en Sierra Leona o RD Congo -con la comercialización de recursos naturales-.
- Confirmamos que la dimensión regional que alcanzan los conflictos se produce a través de dos vías: tanto por los diferentes efectos de la confrontación sobre los países vecinos; como por las iniciativas que éstos

emprenden frente a los mismos. Así se evidenció en la región de los Grandes Lagos en África.

- Corroboramos que la actuación de poderes externos frente a estas confrontaciones se suscita principalmente por tres razones: primero, por el prejuicio en sus intereses estratégicos, sea sobre la provisión de materias primas o el funcionamiento de sus empresas transnacionales, como se ejemplificó en Irak y su producción petrolera; segundo, por el potencial de estas inestabilidades para ser cultivo de otro tipo de problemáticas, como tráfico ilegal o el cobijo de movimientos terroristas, manifiestos en el caso colombiano y argelino, respectivamente. Tercero, por solidaridad, ante las devastadoras consecuencias de estas confrontaciones en la población civil, convirtiéndose en objeto de acción de distintas organizaciones internacionales y regionales, en tanto valedoras de los principios y derechos que en dicha materia ha consagrado la sociedad internacional y que sobrepasan el ámbito interno de los Estados.

Concluimos entonces, que la internacionalización de estos enfrentamientos, a partir de los factores anteriormente expuestos, es la circunstancia que proyecta dichas inestabilidades intra-estatales, como una amenaza global. Esta característica tiene dos implicaciones: por una parte, el desbordamiento de la capacidad de la política estatal, para tratar esta problemática; y, por otra, el impacto sobre los demás miembros de la sociedad internacional, que de un modo u otro se ven involucrados. En consecuencia, resulta lógica la suma de esfuerzos nacionales e internacionales alcanzar su solución.

### **Conclusión 3**

Al revisar los elementos que dibujan los rasgos del conflicto colombiano, pudimos caracterizar su tipología como *oposición al sistema*, en el que además del Estado, confluyen varios grupos armados ilegales: las guerrillas (FARC y el

ELN) y las autodefensas, la mayoría confederadas en lo que alguna vez se denominó como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), actualmente desmovilizadas. El mencionado carácter se comprobó, al examinar las motivaciones de insurgentes y contrainsurgentes. Así, mientras los primeros surgieron en los años cincuenta y sesenta, como una contestación violenta -con reivindicaciones sociales, políticas y económicas- contra el régimen estatal establecido y el control que sobre el mismo han ejercido las elites. Los segundos aparecieron en la década de los ochenta, como una reacción de diversos sectores pudientes a las acciones armadas de la guerrilla, al planteamiento de cambio que éstas exigían y a la incapacidad del Estado para brindar protección.

Asimismo, desde una perspectiva comparativa, estimamos el conflicto colombiano, como única situación crítica y persistente en todo el continente americano. No obstante, determinamos que esta singularidad es relativamente reciente; pues a pesar de la longevidad de la confrontación, esta particularidad sólo se hizo explícita, con el agravamiento de la crisis y el progreso de sus vecinos en la zona. Así, en tanto que varios Estados latinoamericanos alcanzaron la estabilidad en la posguerra fría, después de diferentes convulsiones; Colombia dejaba de ser el ejemplo de la tradición democrática del subcontinente, para convertirse en el “polvorín” de la seguridad regional.

Esta constatación nos permite concluir, que la transformación de la imagen del país tuvo íntima relación, con la evolución experimentada por el conflicto, desde su nacimiento hasta la era global. En el estudio, de dicho intervalo histórico, dilucidamos dos tendencias medulares: la primera, comprendida hasta los años noventa, que modeló una confrontación de baja intensidad y concentrada en áreas apartadas de la periferia, que marginaron su impacto sobre los aspectos centrales de la vida nacional; y la segunda, referida a la repentina agudización a finales del siglo XX, que gracias a lucrativos negocios, como el narcotráfico, expandieron la presencia de los grupos armados a lo largo

de la geografía nacional y más allá de las fronteras, impactando importantes intereses externos.

Sostenemos que la envergadura de esta transición, en un contexto hasta entonces percibido como pacífico, y ahora súbitamente incómodo para el “perímetro de seguridad” estadounidense, fue el factor que activó las alarmas dentro y fuera del país, para contener la situación a la mayor brevedad. En esa estrategia el narcotráfico se constituyó en una cuestión álgida, gracias a su preponderancia y efecto catalizador. Sin embargo, dicha consideración tuvo serias repercusiones en el diagnóstico de la problemática colombiana, pues la redefinió de acuerdo con los factores transnacionales y redujo las motivaciones de los actores armados exclusivamente a la depredación y al ánimo de lucro.

#### **Conclusión 4**

Hemos comprobado que el dinamismo de las confrontaciones, más allá de las fronteras, ha suscitado tanto la petición de ayuda por parte de los Estados convulsos; como la respuesta de diferentes socios, que han desplegado sus estrategias de prevención y gestión de conflictos. Respecto a dicha confluencia, la evidencia empírica señala que, desde principios de la postguerra fría y a lo largo de su trayectoria, la acción de poderes externos tiene en su haber importantes aciertos de paz, como Centroamérica, Mozambique o Camboya; y recientemente, Angola o la región Aceh en Indonesia. Sin embargo, también cuenta en sus registros con otros “lunares,” como la antigua Yugoslavia, el genocidio de Ruanda, la intervención en Somalia y recientemente las situaciones de Afganistán e Irak. Dicha experiencia nos permite concluir, que si bien la colaboración internacional se muestra indispensable para la resolución de estos enfrentamientos; y que dispone de un amplio abanico de herramientas, su presencia no asegura por sí misma el fin de la violencia.



Aunque es innegable que la actuación internacional puede suponer la apertura de nuevas posibilidades de paz, también es cierto que implica el riesgo de recrudecimiento de la situación. Por lo tanto, dicha participación debe considerarse de manera adecuada, identificando ciertas condiciones del contexto interno, que incrementan las posibilidades de éxito, y superando las limitaciones que rodean sus acciones.

De la revisión de los diferentes planteamientos, hallamos que resulta más conveniente actuar en la fase temprana de la violencia, o en aquellos escenarios -que aunque críticos- cuentan con la voluntad de las partes, para finalizar los enfrentamientos. Ambos casos presentan además la particularidad, de que las medidas civiles que se apliquen, no presentan costes elevados ni suponen grandes riesgos. En aquellas circunstancias de confrontación abierta, establecimos que la estrategia recomendada es el énfasis en la fuerza. No obstante, advertimos que su aplicación debe ser mucho más cuidadosa, ante el peligro de agravar la crisis y los importantes esfuerzos legales y financieros, que requiere el despliegue de instrumentos coercitivos y militares. Asimismo, conviene complementar la aplicación de estas estrategias con otras condiciones favorecedoras de la actuación internacional; como por ejemplo, el enfoque multilateral, en el que converjan diferentes actores -con una mínima aproximación de intereses y adecuados mecanismos de coordinación-; así como la importante participación de la sociedad civil en las propuestas externas, pues ésta se convierte en el mejor aliado sobre el terreno, tanto para la articulación de las distintas iniciativas, como en la perduración de los resultados a lo largo del tiempo.

El problema es que la estrategia de estabilización de los actores externos no siempre aprovecha estas circunstancias, sino que también atiende la consecución de otras prioridades inherentes a su política exterior. Así se constata en diversos aspectos:

- Aunque los actores internacionales insisten en el enfoque preventivo, éstos suelen ignorar o subestimar la violencia potencial; y fijan su atención una vez que ya se han producido graves consecuencias.
- En el estallido de crisis, las limitaciones de la respuesta internacional se detectan en que ésta se produce con más celeridad y generosidad, en aquellos contextos críticos, con sustanciales intereses geoestratégicos en juego; que en escenarios con oportunidades de dialogo, pero marginales. Asimismo, la gestión de conflictos se ve escasa para evitar la implicación de terceros, cuando se trata de Estados influyentes, con dotación de recursos y decididos a salvaguardar sus prioridades.
- Algo similar ocurre, en la resolución de conflictos, donde la colaboración exterior tiende a concentrarse en determinadas áreas, en función de los réditos políticos que espera recibir; como la firma de los Acuerdos de Paz, la entrega de armas o las obras de infraestructura. Entusiasmo que decrece con el paso del tiempo y que concede escasa atención a la población civil, como depositaria de los procesos de pacificación en el largo plazo.

La consideración de esta realidad, inherente a los intereses de los socios colaboradores, evidencia el riesgo de la acción internacional y el protagonismo que detenta la política doméstica, en la gestión de un asunto que, pese a sus conexiones externas, tiene su núcleo principal en el orden interno. En ese sentido, sostenemos que es sobre los actores nacionales (Gobierno, combatientes y sociedad civil), donde recaen las principales responsabilidades, de definir el camino hacia la paz y desarrollar un amplio debate, sobre los apoyos que le resulten más convenientes para dicho objetivo.

### **Conclusión 5**

La acción de poderes externos en Colombia comenzó a gestarse, a partir de la nueva dimensión internacionalizada, que adquirió el conflicto hacia finales de los noventa. Encontramos que dicha etapa no fue un proceso lineal e inmediato;

sino multidimensional y gradual, que comprendió un amplio conjunto de factores: partió de la filtración del narcotráfico en las partes enfrentadas y de las iniciativas emprendidas al respecto, por la potencia líder en la región. Continuó con la dinámica territorial de la confrontación, notoria en escenarios energéticos de exportación, así como en zonas fronterizas de países vecinos. Finalmente se consolidó, con el impacto de estas circunstancias sobre intereses estadounidenses y europeos; a lo que se sumó la decisión de Colombia de contar por primera vez, con dichos socios para alcanzar la paz.

Ahora bien, pese a la mutua conveniencia para alcanzar una solución al conflicto, demostramos que la tarea de los agentes estatales se topó con importantes dificultades, que les impediría actuar de manera adecuada y coordinada, como se detectó en los siguientes ámbitos.

En primer lugar, se puso de manifiesto la profunda asimetría de los intereses que se ponían en riesgo, con la inestabilidad colombiana. Washington consideraba un amplio abanico de inconvenientes: desde las cuestiones más sensibles para su seguridad nacional -como la inestabilidad regional, la producción de droga y el terrorismo-; hasta aspectos específicos en suelo colombiano -como las relaciones económicas y la inmigración-. Por su parte, Bruselas reconocía que la dificultad del país, pese a la distancia, perjudicaba sus compromisos comerciales, los logros alcanzados por su política de cooperación para el desarrollo y sus esfuerzos en materia de derechos humanos. Asimismo, encontraba en la contribución a la paz, un atractivo rédito para su proyección exterior, como una potencia global y pacífica. Dicho recuento nos permitió establecer una rotunda diferencia: mientras las prioridades estadounidenses podían calificarse de específicas e importantes; en el caso europeo se trataba de asuntos generales y poco urgentes. Dicho punto de partida repercutió en la celeridad e intensidad, con la que cada socio brindó su respaldo a Colombia y minó cualquier esfuerzo de coordinación, en las estrategias sobre el terreno.

En segundo lugar, constatamos la escasa claridad del escenario a intervenir; pues aunque se realizaron diferentes esfuerzos negociadores, éstos estuvieron envueltos en una atmósfera de desconfianza y creciente militarización. Determinamos que dichas condiciones fueron resultado de la oscilante postura del Ejecutivo, que formuló sus estrategias en términos de diálogo y fuerza, pero con limitada complementariedad. Así se evidenció, tanto en las conversaciones con las guerrillas y la decisión de las partes de no cesar el fuego; como en las facilidades otorgadas a las autodefensas para su desmovilización, en medio de un cruento combate con las FARC. Con dichas directrices, el Gobierno acudió a los socios externos, que de acuerdo con sus percepciones e intereses, apoyaron una u otra opción de paz.

Como último elemento adverso, destacamos la posición privilegiada que Colombia concedió a Estados Unidos, de quien pretendió un absoluto apoyo, mediante la vinculación de su problemática, con aquellas amenazas a la seguridad estadounidense. Esta determinación tuvo dos consecuencias significativas sobre la política nacional. De una parte, dio más prioridad a los factores transnacionales presentes en la confrontación, que a las causas subyacentes que la han originado. Y de otra, fue objeto de un proceso similar al de la internacionalización del conflicto, al proyectar en el contexto doméstico aquellas actuaciones que, en el ámbito externo, desarrollaba su principal socio.

### **Conclusión 6**

Demostramos que la preponderancia de Estados Unidos en la escena mundial y el trato privilegiado que goza en las relaciones exteriores de Colombia fueron condiciones propicias, para que sus medidas de estabilización, no sólo respondieran claramente a sus propios intereses, sino que además impactaran de manera definitiva, distintos ámbitos de la política del país.

En ese sentido, determinamos que las iniciativas desplegadas por Estados Unidos para finalizar el conflicto tuvieron un amplio recorrido, que permitieron posesionar gradualmente el énfasis de fuerza: partieron del respaldo a las negociaciones con las guerrillas y el contacto directo con las FARC; continuaron con el endurecimiento frente a las mismas, así como el respaldo militar al Estado, en pro de la lucha antidroga; y concluyeron con la financiación de acciones abiertamente contrainsurgentes, al amparo de la cruzada contra el terrorismo. En cada una de estas propuestas, pudimos comprobar la consecución de otros fines, que se establecieron con el beneplácito del Gobierno colombiano. Esta aceptación permitió al país asegurar una importante afluencia de recursos, que lo convirtieron en el tercer receptor mundial de la ayuda militar estadounidense.

No obstante, constatamos que los términos de dicha asistencia supusieron un duro revés para la estrategia de paz de Colombia: en el ámbito interno, se tensó aun más la frágil atmósfera dialogante, no sólo porque la insurgencia percibió una alianza para su exterminio; sino también porque diferentes sectores del país, comenzaron a considerar la viabilidad de una victoria militar. Asimismo, en la esfera exterior, se obstaculizaron los esfuerzos de los socios, que como la Unión Europea y Naciones Unidas, apostaban por la solución pacífica y que convocados para asistir las negociaciones, se enfrentaban a un escenario diferente, donde la estrategia de fuerza asumía el liderazgo. En el corto plazo, estos sucesos abonaron el camino hacia un contexto militar, que finalmente se cristalizó, con la ruptura de los diálogos y la inserción del problema colombiano en la cruzada antiterrorista.

Desde una perspectiva global, podemos concluir que la contribución de Estados Unidos, a la búsqueda de la paz en Colombia, supuso un cambio de rumbo y objetivos; pues en un breve periodo, el país pasó de buscar la solución pacífica de un conflicto armado internacionalizado; a tratar militarmente, las dimensiones externas del mismo, mediante su relación con las amenazas a la

seguridad de Washington. Esta “permeabilización” de los intereses estadounidenses, en los lineamientos del país, provocó además una redefinición de la problemática colombiana, exclusivamente en términos “narcoterroristas”, prescindiendo así de un esfuerzo propio, tanto para alcanzar acuerdos con la guerrilla, como para emprender profundas reformas estructurales, que durante décadas, las élites se han negado a conceder.

Asimismo, establecimos que esta preponderancia de las prioridades estadounidenses, también comprendió la región andina, donde Estados Unidos aprovecharía las circunstancias para reforzar su presencia. En ese sentido, demostramos que la complicada situación colombiana representaba dos oportunidades. En primer lugar, suplir la demanda de ayuda de los países vecinos, que se vieran incapaces de contener los efectos de la crisis o de impedir el traslado de cultivos ilícitos, tal como se previó en las partidas del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina. Y en segundo, asegurar a Colombia como un aliado en la zona, que mantuviera a raya a la guerrilla, ante el establecimiento generalizado de Gobiernos latinoamericanos poco afectos a Washington.

En ese orden de ideas, la respuesta de Estados Unidos a la petición de ayuda de Colombia nos ha permitido confirmar, que si bien la presencia de poderes externos supone una oportunidad para alcanzar la paz, también es cierto que significa un riesgo; pues a la enmarañada situación nacional, se sumarían los intereses, visiones e instrumentos foráneos de todos los actores interventores. Estas circunstancias se hacen más complejas, cuando el socio colaborador es una potencia hegemónica, que también busca ejercer su influencia y establecer la primacía de sus propios asuntos. Para usufructuar los beneficios, y evitar los desajustes, se requiere un intenso trabajo de política interna, que facilite la correcta articulación del respaldo internacional y, al mismo tiempo, neutralice las dinámicas que dificulten o desfavorezcan su objetivo de pacificación. No obstante, frente a las iniciativas desplegadas por Estados Unidos, se comprobó

que la política interna fue poco contundente en la definición de su estrategia de paz y en la gestión de las debilidades que emergían del proceso de negociación, sobre todo las relacionadas con las prioridades estadounidenses. Dichas condiciones fueron un terreno apto para que Washington, a través de su apoyo, recondujera el cambio en la agenda de paz. Muestra de ello fue el giro dado por el Gobierno a favor de las luchas antidroga y antiterrorista, así como el viraje hacia los instrumentos de fuerza, a medida que los diálogos se hacían infructuosos.

### Conclusión 7

La respuesta de la Unión Europea al problema de Colombia permitió comprobar la relevancia de la *Política de Prevención y Gestión de Conflictos*, como un ámbito estratégico para la proyección exterior de la UE; donde además de contribuir a la seguridad internacional, este actor fortalece su imagen como una potencia pacífica y global.

En la verificación de este doble objetivo, encontramos que la UE se dotó de un amplio abanico de instrumentos políticos, económicos y militares, que le permitirían ofrecer una contestación acorde a la complejidad que rodea a las actuales confrontaciones, así como pertinente a los diferentes estadios en que éstas se encuentren. Sin embargo, la evidencia empírica indica, que a diferencia de las iniciativas militares, la acción europea se ha mostrado más eficaz, donde la dimensión civil ha adquirido un protagonismo central. Así lo manifiesta su propia experiencia integradora, las sucesivas adhesiones hacia el centro y el este de Europa y el despliegue de misiones de gestión de crisis civil, en diferentes regiones del mundo. Considerando dicha dimensión, la UE consagró una serie de principios con los que guiaría su actuación sobre el terreno: i) el enfoque preventivo, ii) la resolución pacífica de tensiones sociales, iii) el tratamiento de las causas subyacentes de la violencia y iv) el establecimiento de alianzas con la sociedad civil y otros actores internacionales.

No obstante, también advertimos que la consecución de las ambiciones europeas, representan para la Unión la superación de grandes retos. La primera complejidad radica en los marcos de decisión, correspondientes al entramado institucional en el que se insertan los distintos instrumentos europeos -sean de carácter comunitario o intergubernamental-, que sitúan el diseño de una estrategia de paz en la integración de diversos procesos y la coordinación de todas las autoridades europeas, en sus respectivas instancias. Aunque reconocemos que se han realizado esfuerzos en dicha dirección, las iniciativas del Consejo y la Comisión continúan sin estar incorporadas en un enfoque coherente. Esta situación se acusa más en el seno de los Estados miembros, donde perviven las dificultades para expresarse en una sola voz. Sus discrepancias, originadas en los intereses de sus políticas exteriores, fragmentan la voluntad política de la Unión Europea y limitan su capacidad para operar rápida y eficazmente frente a problemáticas críticas, como ha venido sucediendo en los eventos con destacada dimensión militar.

La segunda dificultad que detectamos está relacionada con el dilema del despliegue geográfico de la UE. En tanto que la agenda de prioridades apunta hacia su vecindad próxima, concluimos que sólo una crisis súbita y extrema, alentaría iniciativas ambiciosas en regiones periféricas. Esta decisión haría tambalear la pretensión global de la UE, al no considerar con igual interés moral, a los territorios asiáticos y africanos, donde se concentra la mayor parte de la conflictividad mundial.

De acuerdo con lo señalado, la invitación cursada por Colombia a la UE, para que participara en sus esfuerzos de paz, se percibió como una doble oportunidad: primero, la de ensayar su novedosa política frente a los conflictos, en un escenario marginal -que en su dimensión civil no incurriría en grandes riesgos ni costes-; y segundo, la de sentar un importante precedente, como una potencia pacífica y alternativa, si su actuación resultase exitosa. En ese sentido, la estrategia europea buscó diferenciarse del planteamiento de fuerza de



Estados Unidos, articulándose con aquellas acciones que en el ámbito nacional, impulsaban la vía pacífica. Sin embargo, sus limitaciones radicaron en la preponderancia mantenida por Washington; y en las dificultades de los Estados miembros, para alcanzar un consenso mínimo frente a la actuación estadounidense.

En ese sentido, pudimos distinguir dos contextos: el proceso de paz con la guerrilla y su posterior ruptura, inscrita en la era de los atentados del 11 de septiembre. En el primer escenario constatamos el distanciamiento de la UE frente al Plan Colombia y la formulación de otra propuesta, que comprendiera la asistencia a las mesas de negociación y la financiación de sus acuerdos. Aunque fueron pocos los resultados de estas acciones sobre el terreno, dada la profunda desconfianza de las partes, pudimos confirmar las dificultades de este actor, para fijar contundentemente su postura frente a la iniciativa antidroga; pues mientras la Eurocámara pronunció las más duras críticas, los Gobiernos europeos sólo alcanzaron un acuerdo de mínimos en el que manifestaron un tímido e informal rechazo.

En el segundo escenario, donde las condiciones eran más adversas, fue evidente el impulso en la diferenciación de la estrategia europea, que le permitiera retener su carácter civil y su empeño en encontrar una solución pacífica. Ponemos de manifiesto que este reto supuso la revisión de la postura de la UE, en dos ámbitos. Por una parte, la visión más realista de la situación de las partes enfrentadas, impregnadas ahora por los instrumentos de fuerza y la lucha antiterrorista; y por otra, la redirección de su apoyo a aquellos sectores sociales, que perseveraban en el camino de la paz. Sobre estos elementos, podemos concluir que la UE sí logró mantener la línea original de su trato con Colombia; pues insistiendo en el diálogo entre los actores armados y en la imposibilidad de una victoria militar, la Unión brindó un respaldo condicionado a las medidas antiterroristas del país y demostró su beneplácito por la desmovilización de las autodefensas. Asimismo, aprovechando el

potencial de las iniciativas comunitarias, Europa comenzó a tratar las causas subyacentes del conflicto, con nuevos aliados.

No obstante, debemos advertir que este esfuerzo de coherencia se vio minado por la descoordinación de las propuestas de los Estados miembros. Pues mientras unos continuaron trabajando en nuevas oportunidades de negociación -como Francia en la búsqueda de un acuerdo humanitario-; otros como España y Reino Unido, lanzaban acciones más acordes con los lineamientos de Washington, que con los parámetros de la Unión. Esta situación es la que nos lleva a inferir la debilidad del planteamiento global de este actor, frente a la paz de Colombia en el contexto antiterrorista.

### **Conclusión 8**

Constatamos que frente al limitado despliegue de los instrumentos europeos, en las fallidas conversaciones y los sucesivos intentos de negociación, la Política de Cooperación alcanzó un amplio desarrollo en diferentes regiones colombianas, como resultado de su apoyo a las propuestas lanzadas desde la sociedad civil.

Esta última estrategia obedeció a una perspectiva más amplia, no limitada al acuerdo de las partes enfrentadas, ni al fin de las hostilidades; sino constructora de las condiciones para una paz duradera, donde la población y el Estado fortalezcan los instrumentos de dialogo, con el fin de abordar los factores promotores de la confrontación, así como sus consecuencias. Considerando dicho horizonte, y desde la perspectiva de la cooperación, la UE diseñó los denominados Laboratorios de Paz como programas insignia, que le permitieran cumplir las responsabilidades asumidas con Colombia, aún en la ausencia de conversaciones.

Dicha propuesta puso de manifiesto, la confluencia de dos dinámicas en el escenario local colombiano. Primero, el despliegue territorial del conflicto -que

además de alcanzar el espacio geográfico- ha impregnado la dimensión sociopolítica de las poblaciones; y segundo, la respuesta generada desde los propios ciudadanos -que a través de mecanismos participativos e incluyentes- desarrollan diferentes actividades, para enfrentar el conflicto en su entorno. Un examen detallado de estos fenómenos nos reveló, que dicha propuesta de paz opera en ámbitos estratégicos, donde los grupos armados suelen infiltrarse: las relaciones en el interior de la comunidad y el vínculo de ésta con la administración local; de donde podemos inferir que el propósito de los Laboratorios de Paz es fortalecer a estos actores sociales y su capacidad para ejecutar dicha visión pacificadora.

Desde la formalización del compromiso europeo, verificamos la realización de tres laboratorios en diferentes regiones colombianas, a través de su articulación a los denominados Programas de Desarrollo y Paz (PDP); definidos como iniciativas surgidas de la alianza entre comunidades y sectores sociales representativos, que con cierto respaldo estatal, han emprendido tanto diálogos con los frentes armados, como actividades de desarrollo productivo, fortalecimiento institucional y construcción de una cultura de paz.

La primera experiencia tuvo lugar al noreste del país y surgió como apoyo al proceso ya iniciado por el PDP del Magdalena Medio. Al evaluar la puesta en marcha de este programa, determinamos como aspecto más relevante, la consideración central que concedió a la sociedad civil; no sólo como su objetivo, sino como vehículo mediante el cual, llevaría a cabo su ejecución. Gracias a este enfoque, el Laboratorio logró producir resultados tempranamente, desde la puesta en marcha de sus actividades.

Así, establecimos que la actuación de la población, en el desarrollo del Laboratorio del Magdalena Medio, se hizo patente en la convocatoria a todas las organizaciones de la región, para que elaboraran propuestas a ser financiadas con los recursos europeos. Asimismo, se acordó la vinculación de

diversos grupos y asociaciones de las localidades, para la ejecución de los proyectos elegidos. Si bien el proceso no estuvo exento de dificultades, dada la envergadura del programa, dicha invitación arrojó una nutrida participación, que trajo varios resultados positivos: i) otorgó al Laboratorio legitimidad social, así como un carácter transparente e incluyente; ii) entabló contactos novedosos, con actores en otrora lejanos y iii) contribuyó al fortalecimiento de muchos grupos de la población, ante la intimidación impuesta por los aparatos armados ilegales. Además, evidenciamos que este aspecto resultó fundamental para la construcción de la paz en la región, pues la reunión de un amplio conjunto de socios locales y foráneos generó prominentes esfuerzos para concertar voluntades, animar diálogos y diseñar agendas públicas, en cada una de las fases del programa. De esta manera, podemos concluir que el Laboratorio se convirtió -en sí mismo- en una experiencia de negociación.

Igualmente, la consideración de la sociedad civil, como objetivo del Laboratorio, se expresó en la realización de los diferentes proyectos que satisficieran necesidades concretas y que operando de manera escalonada, impactaran los ámbitos señalados en la estrategia de paz de las iniciativas locales. En ese sentido, encontramos que la ejecución del programa partió en la población más sacudida por la violencia, continuó en el fortalecimiento de asociaciones y concluyó en una comunicación novedosa de la ciudadanía con la administración local. Comprobamos que estas actuaciones permitieron abrir el camino para restablecer el tejido social, construir la confianza entre los pobladores y el fortalecer la institucionalidad en las localidades.

En ese orden de ideas podemos deducir, que las sinergias que desencadenaron las iniciativas del Laboratorio, tuvieron como principal aportación, la atención de aquellos distorsiones que favorecen la actuación de los grupos armados en el territorio; como por ejemplo, la resolución violenta de tensiones sociales, la referencia cultural de los actores armados, la explotación ilegal de los recursos naturales, así como la interferencia de guerrillas y

autodefensas entre la comunidad y la administración local, en áreas tan relevantes como la protesta social o el desvío de los recursos públicos.

Por otra parte, es primordial advertir, que desde la creación de los Laboratorios de Paz, la Unión Europea y sus participantes han insistido en la importancia de vincular estas iniciativas comunitarias, a procesos de diálogo con los grupos armados. De hecho, constatamos que su concepción partió en las conversaciones de la administración Pastrana con el ELN, donde se planteó la posibilidad de coordinar los acuerdos alcanzados, con acciones de desarrollo en el Magdalena Medio. Si bien este enfoque se frustró por el fracaso de las negociaciones, esta posibilidad no se extinguió del ámbito regional, gracias al trabajo que las iniciativas locales han estructurado y concienciado en la población, en torno a la resistencia civil y a los contactos con los frentes armados. En esta materia, el balance del Laboratorio no es del todo satisfactorio. Pues aunque algunos territorios lograron persuadir ataques, alcanzar acuerdos humanitarios y retornar poblaciones; otras comunidades continuaron sometidas a la presión militar y a la violación de los derechos humanos. Este comportamiento se explica a partir de las condiciones particulares de cada comunidad, su grado de organización y desarrollo, así como por la amplia presencia de los grupos armados. Con todo, esta experiencia demuestra el potencial de los procesos locales para definir alcances y límites de estos acercamientos, así como para identificar las fallas y debilidades en futuros diálogos.

En ese sentido, cabe cuestionar la prohibición impuesta por el Gobierno, de entablar cualquier comunicación con los grupos armados fuera de los conductos oficiales; pues dicha determinación limita los esfuerzos emprendidos hasta ahora y genera preocupación entre los protagonistas y colaboradores de estas propuestas comunitarias. Por una parte, porque supone el riesgo de dejar el ejercicio de los Laboratorios de Paz “cojo” o incompleto; y por otra, porque implica un obstáculo para el desarrollo de los programas y demás iniciativas

locales, cuyo objetivo es garantizar su viabilidad y el respeto a la población civil, sin contraprestaciones a favor de los grupos armados.

De acuerdo con la experiencia de las iniciativas locales y la incorporación de Los Laboratorios de Paz es posible concluir que su planteamiento de paz presenta un carácter civil e integral del conflicto, que se muestra novedoso frente a la desgastada fórmula “negociación-combate”, existente hasta ahora entre el Gobierno y los grupos armados. Desde su perspectiva, el significado de la paz no se limita al fin de los enfrentamientos, ni su búsqueda se agota en las conversaciones de las partes enfrentadas; sino que yendo más allá, supone la responsabilidad de toda la sociedad y el entramado institucional, en la resolución de las causas estructurales de la violencia y de las consecuencias generadas en los territorios que la reproducen.

Asimismo, puede inferirse que estas propuestas vigorizan el diálogo como la herramienta idónea de las comunidades, en los ámbitos sensibles y poco visibles donde se ha infiltrado el conflicto. De manera que se propicie un nuevo dinamismo regional, no sólo libre de la presencia de los grupos armados, sino también de su influencia en el tejido socio-político de las poblaciones. Se demuestra así, que este proceso tiene gran potencial para establecer las bases de una reconciliación duradera, si consigue la transformación de pobladores y territorios en varios aspectos: i) de víctimas del conflicto a protagonistas en la construcción de la paz en su entorno; ii) de receptores de política central a partícipes en el diseño de soluciones territoriales; y iii) de poblaciones aisladas y periféricas a aliados del Estado central en la resolución de una problemática común.

### **Conclusión 9**

Demostramos que las acciones de la Unión Europea a favor de la paz en Colombia representaron una oportunidad para esta potencia, de realizar su

proyección internacional en un escenario marginal como los Andes y perfilarse así como una potencia alternativa en la zona. Así se infirió de dos momentos concretos, donde la visibilidad de la UE quedó de manifiesto en el contexto colombiano, gracias al planteamiento de una salida pacífica, el respaldo de sus instrumentos civiles y la influencia de los mismos en la esfera mundial.

Así, durante la vigencia de los procesos de paz, fue patente el distanciamiento de la UE frente al Plan Colombia, la asistencia de Estados miembros en las mesas de diálogo y la inserción del problema colombiano en la agenda de cooperación internacional, a través de las mesas de donantes. Esta tendencia se mantuvo, aún con el fracaso de las negociaciones, como se evidenció en el apoyo a los procesos comunitarios, que combaten el conflicto en los territorios. Constatamos que este último respaldo, basado en alianzas público-privadas, fue un ámbito estratégico para la UE en diferentes sentidos: no sólo le permitió llevar a la práctica su discurso de paz, sino que además en su realización, pudo plasmar su perfil civil, así como los principios definidos en su *Política de Prevención y Gestión de Conflictos*. A dicha actuación, también contribuyó la postura asumida frente a la lucha antiterrorista, donde la UE expresó su aval a las medidas gubernamentales de seguridad, pero condicionándolo al respeto de las garantías fundamentales. Determinación que de nuevo le permitió desmarcarse de los lineamientos estadounidenses.

Sin embargo, encontramos que el desarrollo de la lucha antiterrorista en otras partes del mundo como Irak, el alineamiento de Colombia con la cruzada estadounidense y las fricciones que, a partir de entonces, comenzó a sufrir la relación trasatlántica, fueron factores que presionaron un cambio de actitud en la Unión Europea. En ese sentido, verificamos que, ante al repliegue sufrido por la conjunción Bogotá-Washington, la UE suavizó su condicionalidad respecto a Colombia y aceptó la definición del conflicto en clave terrorista. No obstante, comprobamos que si bien, por una parte, la UE logró acercarse al presidente Uribe y evitó abrir otro frente de discordia con Estados Unidos; por otra, socavó

el terreno ganado en su proyección exterior. Demostramos que dicho desgaste se manifestó en dos sentidos: uno, a medida que la UE debilitaba su condicionamiento democrático, diluía su matiz frente al planteamiento antiterrorista de Washington. Y dos, al aceptar la reinterpretación de la violencia, la UE rebajó su respaldo político a los Laboratorios de Paz, enfocados en un conflicto armado y no una amenaza terrorista. De modo que es posible concluir, que aunque la UE desplegara sobre el terreno programas de largo plazo con énfasis civil y diametralmente opuestas a las propuestas de Estados Unidos, éstas pierden potencial, si en el ámbito político la UE suscita dudas en la coherencia de su postura. En consecuencia, evidenciamos que la política de la Unión Europea frente a Colombia sufrió una bifurcación, entre los principios que guiaron su actuación sobre el terreno y los intereses que prevalecieron en las altas esferas de decisión. De lo que deducimos que dicha circunstancia definitivamente minó los logros alcanzados por la UE en su proyección internacional en Colombia.

### **Conclusión 10**

El estudio sobre la respuesta internacional a la búsqueda de la paz en Colombia ha permitido situar en un mismo plano, las propuestas formuladas por la Unión Europea y Estados Unidos, señalando sus diferencias sustanciales y el impacto de dicho desencuentro en la solución del conflicto armado.

En ese sentido, demostramos que si bien las divergencias se pusieron de relieve, en el despliegue de instrumentos y en los intereses que motivaron a estos actores; sus diferencias también se manifestaron en ámbitos menos evidentes de importante calado. Nos referimos a la perspectiva particular, que cada socio mantuvo frente a tres cuestiones: la problemática subyacente en la confrontación, el papel desempeñado por el Estado para su finalización y la observación parcial y sesgada de las condiciones sobre el terreno al momento de intervenir.



Así, durante los diálogos abiertos entre Gobierno y guerrillas, constatamos que la UE observaba dicho camino como factible, para cesar las hostilidades y establecer acuerdos que permitieran a las partes pactar las reformas políticas, económicas y sociales que el país requiere para alcanzar la paz duradera. En contraste, Estados Unidos no sólo desconfiaba de la voluntad negociadora de las guerrillas, sino que consideraba de escasa utilidad dicho mecanismo; pues al amparo de la debilidad del Estado colombiano, los grupos armados podrían seguir desarrollando todas las actividades que perjudicaban sus intereses. Desde esta perspectiva, comprobamos que Washington no esperaba a la reformulación del Estado, sino que apostaba por el fortalecimiento militar del ya existente, que permitiera al Gobierno combatir a todos aquellos grupos y agentes dedicados al narcotráfico y al terrorismo. De manera que, en este contexto dialogante, se entrevé una percepción superficial, por parte de ambos socios: mientras los europeos “pecaron” de excesivo optimismo, acerca de las posibilidades de la negociación y subestimaron el impacto, que sobre las mismas, tendrían las propuestas estadounidenses; Washington enfatizaba los factores transnacionales, desechando las circunstancias históricas que han dado lugar a la violencia.

Asimismo, se ha podido evidenciar que frente al fracaso de los procesos de paz la Unión Europea logró establecer una lectura más realista de las intenciones de los actores armados, reorientando su estrategia a las iniciativas comunitarias, cuyos procesos ofrecerían la oportunidad para tratar las causas subyacentes de la confrontación. Esta perspectiva nos permite concluir, que mientras que los estadounidenses mantenía un enfoque limitado a las partes enfrentadas y al reforzamiento del Estado “desde arriba”, la UE asumía la búsqueda de la paz “desde la base”, a través de las comunidades locales, que permitieran reconstruir el Estado y las condiciones para una verdadera reconciliación.

En este comportamiento divergente, debemos matizar que el contexto antiterrorista produjo cierto acercamiento entre ambos actores, a la vista del endurecimiento del discurso europeo frente a los grupos armados (que también los calificó de organizaciones terroristas) y de la solidaridad mostrada al Gobierno colombiano, en sus esfuerzos por alcanzar la seguridad de sus ciudadanos. No obstante, demostramos que sus diferencias persistieron ante el nuevo escenario internacional. De una parte, Washington levantaba las restricciones impuestas a la ayuda militar referidas en el Plan Colombia; y de otra, la UE fijaba como condición de su respaldo antiterrorista, el respeto de las garantías fundamentales. Siendo este último elemento decisivo para plantear otra vez, la distinción entre la respuesta pacífica europea y la contestación de fuerza estadounidense.

### **Conclusión 11**

Habiendo expuesto la respuesta ofrecida por la Unión Europea y Estados Unidos al llamado de Colombia y sus respectivas diferencias es posible establecer un balance desde una perspectiva global y a la luz de los elementos, que favorecen la acción internacional en la solución de los conflictos armados. Dicha evaluación respondió al apoyo brindado por estos socios a las propuestas de paz realizadas en el escenario colombiano: los procesos de diálogo y las iniciativas comunitarias.

Así, frente al desarrollo de las negociaciones, envueltas en una creciente militarización de todas las partes, determinamos que la asistencia internacional presentó un amplio abanico de instrumentos civiles y militares, que pareció responder a las distintas dimensiones presentadas por el terreno. Sin embargo, concluimos que el despliegue de dichos esfuerzos no se realizó en una estrategia comprehensiva, pues cada actor determinó de modo independiente sus propios objetivos y el camino para alcanzarlos.

Demostramos que esta escasa coordinación, vital en cualquier asistencia multilateral, se propició en la imprecisión de la política interna -muy sensible a la volatilidad de las conversaciones y a los dictámenes de Washington- que no sólo impidió una adecuada articulación de las diferentes aportaciones externas; sino que además dio lugar, a que el diseño de las mismas, no obedeciera a la realidad colombiana; sino más bien a intereses propios y a percepciones prejuiciosas. Además, pusimos de manifiesto que esta frágil oportunidad de diálogo no contó con el favor del socio más preponderante; sino que sus recursos terminaron por enturbiar las condiciones de negociación, inhibiendo las propuestas de otros colaboradores, que como la UE, buscaron influir infructuosamente en el acercamiento de las partes.

Desde esta perspectiva deducimos que la asistencia internacional en Colombia fue fragmentada, poco coordinada e impregnada de prioridades ajenas a la paz. Pues mientras la Unión Europea perseveró con enormes obstáculos en la solución negociada, que le permitieran presentarse como una potencia pacífica y alternativa; Estados Unidos optó por la opción militar, que hicieran de Colombia un socio eficaz, en el combate de los grupos armados *narcoterroristas*. Esta falta de convergencia impidió a la acción externa, fortalecer las tenues posibilidades del proceso de paz con las guerrillas.

En contraste con esta experiencia, encontramos que la ayuda internacional al trabajo hecho por las poblaciones desarrolló importantes sinergias, que invitan a esbozar sus principales elementos de éxito. Se trata en primer lugar, de una intervención social que ciertamente responde al dinamismo regional de la confrontación, como una de sus principales características. De manera que, frente al predominante enfoque de los elementos transnacionales del conflicto, y la participación externa en la gestión de los mismos, destacamos la perspectiva de la sociedad civil, que situó el problema en el ámbito doméstico y precisó las distintas responsabilidades: tanto la recaída sobre los agentes nacionales, en la definición de una estrategia de paz (que comprenda al

Gobierno central, las administraciones locales y la sociedad civil), como la concerniente a la prudente colaboración de los socios foráneos.

En ese sentido, verificamos que las iniciativas locales parten de amplios acuerdos establecidos entre los propios pobladores, que con patrocinio público y privado, enfrentan el impacto de la violencia en sus territorios, tratando aquellos aspectos regionales que propician la presencia y arraigamiento de los grupos armados. Esta propuesta, ejecutada a través de mecanismos participativos e incluyentes, prepara simultáneamente a las comunidades, para la construcción de la paz en su entorno más próximo. Desde dicho planteamiento podemos inferir, que este protagonismo civil es clave en el reforzamiento del diálogo, como instrumento eficaz para finalizar el conflicto y en la preservación de los intentos de reconciliación de los intereses ajenos a ella.

El respaldo internacional a dichos esfuerzos ha tenido su máxima expresión en los Laboratorios de Paz. Comprobamos que aunque fueron financiados en su mayor parte por la UE, también contaron con la participación de otros donantes. Sostenemos por lo tanto, que esta amplia articulación de la asistencia exterior fue posible, al encontrar en el país un planteamiento concreto para combatir la confrontación; de modo que la colaboración exterior se constituyó en un mero apoyo de las acciones domésticas ya puestas en marcha. Añadimos además, que sus protagonistas comunitarios, en tanto conocedores del terreno y voceros de sus necesidades, han dejado de ser simples receptores de la asistencia, para convertirse en aliados estratégicos que establecen nuevas relaciones de cooperación.

De igual manera cabe concluir, que esta incorporación externa significó un importante impulso a los Programas de Desarrollo y Paz (PDP), que experimentaron un incremento en sus recursos disponibles, así como una mayor visibilidad, que además de otorgarles relevancia política dentro y fuera del país, les permitió contar con un mayor grado de protección. Sin embargo,

diferentes organizaciones responsables han tomado con cautela esta nueva etapa, pues la adhesión de actores con un peso político importante, la dimensión de los fondos invertidos y las agendas que impone la cooperación, son factores que de no gestionarse correctamente, pueden representar un riesgo para su capacidad y autonomía. Prueba de esta situación fueron las debilidades detectadas en los PDP, con la adhesión de los Laboratorios de Paz, entre las que se destacan i) la limitada capacidad financiera y contable, para gestionar el presupuesto; ii) el énfasis de las propuestas populares, más inclinadas al desarrollo que a la cultura de paz y iii) las difíciles condiciones logísticas para ejecutar su trabajo. Dicha fragilidad alerta de la presión a la que quedan sometidas las propuestas locales y que requieren su reforzamiento, para garantizar su labor de enlace, entre la oferta y la demanda de cooperación internacional; así como su sostenibilidad en el tiempo, como depositarios de la estrategia de pacificación del país.

### **Conclusión 12**

La experiencia colombiana confirma la limitación de las políticas nacionales para abordar inestabilidades, que como los conflictos internos, han adquirido una dimensión más allá de las fronteras. Si bien esta situación suscita el llamado de socios externos, su presencia no garantiza, por sí misma, una mejor gestión de estas confrontaciones. De hecho se pudo constatar que, además de persistir en la búsqueda de la paz, las medidas domésticas ahora deben asumir el compromiso de ponderar concienzudamente las propuestas externas, así como los intereses que en ellas subyacen.

Desde este doble desafío, y de acuerdo con los hallazgos de nuestro estudio, procedemos a concluir que el problema de la paz no es una cuestión exclusiva de los poderes públicos, sino que es responsabilidad primordial de toda la sociedad colombiana, cuyo logro pasa necesariamente, por la vía del diálogo. Dichos supuestos exigen una estrategia integral ampliamente consensuada, que

comprenda el despliegue de diferentes instrumentos, al alcance de cada agente, en los ámbitos en los que descansa el conflicto: el trato entre las partes enfrentadas y la gestión de las causas subyacentes. Establecemos que un aspecto central para el desarrollo de todas estas actividades es la seguridad; su consecución a cargo de las fuerzas del Estado, no debe perder de vista que sólo se trata de un medio, al servicio de otras iniciativas, y que en ningún caso debe constituirse en la opción militar para finalizar el conflicto. Establecidas estas prioridades y el camino para alcanzarlas, sostenemos que debe procederse a una profunda discusión interna, sobre el tipo de apoyo externo más adecuado y las condiciones en que éste deba realizarse; de manera que se logre una asistencia coordinada y convergente y se evite una pérdida de autonomía y/o de rumbo.

Como pudimos constatar, Washington juega el papel más determinante en las acciones llevadas a cabo frente a los grupos armados. En el periodo estudiado, comprobamos que sus condiciones se fueron imponiendo, a medida que la política del Gobierno se percibía como débil e ineficaz, no sólo para garantizar la seguridad sino para preservar sus intereses. De acuerdo con dicha lección, Estados Unidos se mostraría partidario de la opción dialogada, siempre y cuando las reglas de juego sobre el terreno se determinen con claridad y la correlación de fuerzas sea favorable al Estado. De este modo, el Ejecutivo podría garantizar mínimas condiciones de estabilidad y gobernabilidad, preservando las prioridades estadounidenses en dicha materia.

En este pilar negociador conviene contar además con colaboradores que tengan capacidad de influencia sobre ambas partes, que impulsen la consecución de acuerdos. Esta premisa no se limita al trabajo realizado hasta ahora por algunos socios latinoamericanos y europeos con las guerrillas, sino también la disuasión sobre el Gobierno y la clase dirigente, muy sensibles a los dictámenes de Washington. En ese sentido, este actor podría jugar un papel más allá del tradicional “garrote” de la insurgencia y presionar también la

puesta en marcha de reformas, donde las elites han sido tradicionalmente renuentes.

En cuanto al despliegue de medidas para el tratamiento de las causas subyacentes del conflicto, confirmamos que dicho camino comenzó su recorrido desde la década de los noventa, cuando el proceso de paz con las guerrillas del M-19 (Movimiento 19 de abril) y el EPL (Ejército Popular de Liberación) derivó en una Asamblea Constituyente, que estableció una nueva Carta Magna, en la que se recogían profundas reformas políticas, sociales y económicas. Sin embargo, muchas de sus disposiciones aún están pendientes de un desarrollo real, más allá del aspecto normativo. En dicha dirección demostramos, que un importante progreso ha provenido de los esfuerzos realizados por las comunidades locales frente al conflicto; su lucha contra la violencia, las ha establecido como ciudadanos constructores de la presencia y credibilidad del Estado en las regiones más apartadas. Esta ardua labor ha favorecido, tanto la descentralización, como la articulación de las unidades territoriales más débiles: los municipios. De ahí que resulte esencial seguir contando con el apoyo de la cooperación internacional, donde actores como la UE, han contribuido no sólo a ampliar el impacto de estos procesos más allá de la esfera local; sino también a fortalecer el diálogo entre sus protagonistas con los poderes centrales. En este último aspecto, llamamos la atención en la urgente coordinación de las diferentes instancias europeas, sobre todo entre la acción llevada a cabo por la Comisión Europea y su Delegación -en el terreno- y el discurso político que los Estados miembros mantienen con el Gobierno y la sociedad civil, en lo referente a la definición del problema a abordar: si se trata de un conflicto armado o de una amenaza terrorista.





## BIBLIOGRAFÍA

### A. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- **Obras**

AGUIRRE, Mariano y BRUHN, Cecilia *Guerra y olvido: la Unión Europea y la prevención de conflictos en África Subsahariana*. 1ª. Edición. Barcelona. Ed. Intermón Oxfam, 2002.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tomo II Génesis y desarrollo de la Unión europea (1979-2002). Madrid, 1999-2002.

ANDRÉS LÓPEZ, Gonzalo y MOLINA DE LA TORRE, Ignacio *Introducción a la solidaridad internacional: la cooperación para el desarrollo* Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000

BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales* Ed. Tecnos, Madrid, 3º Edición 2007

BARBÉ, Esther “Evolución, presente y perspectivas futuras de la UE y de la PESD” en PALOMARES LERMA Gustavo *Política de Seguridad de la UE: realidades y retos para el siglo XXI*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

BEJARANO, Ana María “Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia” en RETTBER, Angelika (compiladora), *Conflicto prolongado, múltiples protagonistas y negociaciones escalonadas*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, 2010, pp. 43-68.

BENOIT, Loïck “The prevention of conflicts and combating trafficking (humans, drugs, firearms, weapons...) and terrorism” en *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by Vincent Kronenberg and Jan Wouters. TMC Asser Pres. Cambridge University Press, 2004.

BROWN, Michael *The International Dimensions of Internal Conflict* Cambridge, Massachusetts 1996.

CALDUCH CERVERA, Rafael *Relaciones Internacionales* Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991.

CAMINAL BADÍA, Miquel “La Política como ciencia” En CAMINAL BADÍA, Miquel (Coord) *Manual de Ciencia Política* Ed. Tecnos Madrid, 1996.

CARRIÓN RAMÍREZ, Berta “ De Dunkerque a Bosnia: cincuenta años de defensa europea”. En Ministerio de Defensa. Cuadernos de Estrategia Europea *La seguridad y la defensa de la UE: retos y oportunidades*. Ministerio de Defensa, noviembre 2004.

CARVAJAL, Leonardo y PARDO, Rodrigo “Internacionalización del conflicto procesos de paz” en ARDILA, Marta., CARDONA, Diego., TICKNER Ariene., (eds), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fiedrich Ebert Stiftung-Hanns Seidel Stiftung, 2002.

CASTRO GARCÍA, Lourdes *Lazos visibles, senderos posibles: el impacto del Plan Colombia en la región andina: realidades y desafíos para la UE*. Ed. Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, ALOP, Colombia, 2003.

COSTA VAZ, Alcides “El conflicto colombiano: una perspectiva global” En ARDILA, Marta; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá Friederich Ebert Stiftung, CEREC, 2005, pp. 1-27.

*Conflicto y Paz en Colombia: consecuencias y perspectivas para futuro*. 1º Ed. Fundación Ideas para la Paz y Alfaomega Colombiana s.a, Colombia 2004.

DE PUIG, Luis María *Europa contra la guerra: Europa como instrumento de paz en un mundo multipolar*. Ed. Mediterránea, Barcelona 2002.

DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las relaciones internacionales* Editorial Tecnos, Madrid, 1994. 3º Ed.

DEL ARENAL, Celestino “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política” En *Cursos de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz, Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2001

DEL ARENAL, C. “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales” En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Victoria-Gasteiz. Ed. Universidad del País Vasco, Guipúzcoa, 2008-2009.

FRERES, Christian “La UE y la CAN: opciones para la política ante la crisis subregional” En ROY, Joaquín (coord.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América México*, Plaza y Valdés 2003.

FRERES, Christian y PACHECHO, Karina *Nuevos horizontes andinos: escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas : Nueva Sociedad ; AIETI, 2002

FISAS, Vincenç *Proceso de paz y negociación en Conflictos armados* Barcelona: Paidós Iberia, 2004.

GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos* Cuadernos Deusto Derechos Humanos, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000.

GARCÍA PÉREZ, Rafael *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. (1961-2002)* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003.

GARCÍA PICAZO, Paloma *La investigación del medio internacional: fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas.* Ed. Tecnos, Madrid 2012.

GOODHAND, J. *Aiding peace? The role of NGOs in Armed Conflict.* Warwickshire: Intermediate Technology Publications Ltd. (2006).

GONZALEZ RIO, María José *Metodología de la investigación social: Técnicas de recolección de datos* Ed. Aguaclara, Alicante, 1997.

HALLIDAY, Fred *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación* Catarata, Madrid, 2002.

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar *Metodología de la Investigación* 2da Ed. México 1998.

IANNI, Vanna *La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo: Enfoques teóricos y modalidades de acción* Ed. IEPÀLA, Madrid, 2005.

KALDOR, Mary, *New and Old Wars-Organized Violence in Global Era,* Standford University Press, 2001.

LONDOÑO, Juan Fernando "Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar" En CARDONA, Diego (Ed.) *Colombia: una política exterior en transición.* Editado por Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) Bogotá, 2011. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08196.pdf> Acceso diciembre 2011.

LOPEZ ARANGUREN, Eduardo "El Análisis de Contenido" en GARCÍA FERRANDO, Manuel; IBÁÑEZ, Jesús y ALVIRA, Francisco (Comp.) *El análisis de la realidad social. Métodos y Técnicas de Investigación,* Madrid, Ed Alianza Universidad Textos 2º Ed. 1998, pp. 461-491.

MANGAS MARTIN, Araceli, *Los Conflictos Armados Internos y el Derecho Internacional Humanitario.* Universidad de Salamanca, 1992.

MANGAS MARTÍN Araceli y LIÑAN NOGUERAS Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea.* 3º Ed. Tecnos, Madrid, 2002.

MARTENCZUK, Bernd "Community Cooperation Policy and Conflict Prevention" en *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* en *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by Vincent Kronenberg and Jan Wouters. TMC Asser Pres. Cambridge University Press, 2004.

MIALL, H., RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge. Polity Press, 2000. SICAI

NIÑO PEREZ, Javier "EU instruments for conflict prevention" en KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by TMC Asser Pres. Cambridge University Press, c. 2004

PALOMARES LERNA, Gustavo *Teoría y conceptos de las Relaciones Internacionales: Relaciones Internacionales I* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 1995.

PALOMARES LERMA, Gustavo *Relaciones internacionales en el siglo XXI* Tecnos, Madrid 2006.

RAMÍREZ, Socorro "La internacionalización del conflicto y la paz en Colombia" En UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES IEPRI) *El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*, Ed. Planeta, Bogotá, 2001, pp.13-114.

RAMÍREZ, Socorro *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano (1994-2003)* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2004.

RAMÍREZ, Socorro *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, IEPRI, Ed. Planeta, Bogota 2001.

ROSSI, Andrea "EU regional trade agreement's role in the prevention of conflict and increasing (intra-regional and global) security and stability: an economic perspective". en KRONENBERG, Vincent and WOUTERS, Jan *The European Union and Conflict Prevention (policy and legal aspects)* Edited by TMC Asser Pres. Cambridge University Press, c. 2004

SALOMÓN, Mónica "La dimensión de prevención/gestión de la PESC: el desafío de la ampliación. En *Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales. Jornadas (XIX. 2001. Santander)*. *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza: actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales / coordinadora, Concepción Escobar Hernández*. Madrid, Boletín Oficial del Estado.

SANCHEZ ALCAZAR, Eugenio José *Desarrollo Local y Cooperación Internacional*, Universidad de Murcia, 2010.

SEPÍLULVEDA MUÑOZ, Isidro (Comp.) *Democracia y seguridad en Iberoamérica: los retos de la gobernabilidad*. Semana iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa (3º 2005, Madrid) Ed. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED) Madrid 2006.

SMITH, Karen *European Union foreign policy in changing world*. Polity Press. Cambridge, UK, 2003.

SODUPE, Kepa *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, Bilbao 2003.

SOTILLO, José Ángel "La Cooperación para el Desarrollo y las Relaciones Internacionales" en ECHART MUÑOZ, Enara, CABEZAS VALENCIA, Rhina y SOTILLO, José Ángel *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid 2010.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*, Intermedio Editores, Bogotá 2002.

VARGAS, VELÁSQUEZ Alejo "La lucha contra el terrorismo en Colombia" En SEPÍLULVEDA MUÑOZ, Isidro (Comp.) *Democracia y seguridad en Iberoamérica: los retos de la gobernabilidad*. Semana iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa (3º 2005, Madrid) Ed. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED) Madrid 2006.

- **Artículos**

ALBUQUERQUE, Francisco "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" *Revista de la CEPAL* N° 82, abril de 2004, pp. 157-171 Disponible en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Albuquerque.pdf> Acceso en noviembre 2009.

BARBÉ, Esther Y JOHANSSON, Elisabeth "EU and Conflict Prevention", *Observatori de Política Exterior Europea*, 2001(*Working Paper No 8*), Barcelona, Universidad Autónoma de Bcelona-IUEE.

BARBÉ, Esther., y SABIOTE, María A.,"Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa" *Observatori de Política Exterior Europea*, Dossier Especial, nº 4, mayo 2006.

BARRETO HENRIQUES, Miguel "Peace Laboratory of Magdalena Medio: a peace laboratory?" *Documentos de CERAC* N° 6, diciembre de 2007, p. 11. Disponible en [http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC\\_WP\\_6.pdf](http://www.cerac.org.co/pdf/CERAC_WP_6.pdf) Acceso en mayo 2010.

BIANCHI, Stefania “Derechos Humanos-Colombia: Uribe recibe lluvia de críticas en Europa. IPS Noticias 11 de febrero Bruselas. <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=26543> Acceso febrero 2007.

Blair, E. «¿Nuevas Guerras? ¿Nuevos Espacios para la Guerra? o ¿Nuevas Especialidades?», en D. Herrera y E. Piazzini (eds.): *(Des) territorialidades y (no) lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*. 2006. Antioquía (Colombia), La Carreta Social.

BOTERO, Ana Mercedes y TOKATLIAN, Juan Gabriel “La administración Bush y América Latina: una perspectiva desde Colombia” *Revista Colombia Internacional* Abril - Junio de 1989, N° 66, pp. 16-22 Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/42/index.php?id=42> Acceso diciembre 2011.

BUSTELO, Mabel y SANZ TRILLO, Antonio “La UE y Colombia en la encrucijada” *Documento Estratégico* N° 2, febrero de 2006. Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM). Disponible en [http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/documento\\_estrategico\\_2\\_UEColombia.pdf](http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/documento_estrategico_2_UEColombia.pdf)

BUSTELO, Mabel “Europa, relegada a un papel secundario en las iniciativas políticas respecto al país andino. ¿Colombia, moneda de cambio en las relaciones EU-UE? 4 de febrero de 2005 en: [www.americaeconomica.com/numeros4/303/reportajes/aiscolombia.htm](http://www.americaeconomica.com/numeros4/303/reportajes/aiscolombia.htm) Acceso febrero de 2009.

CALDUCH CERVERA, Rafael “¿Hay ahora más conflictos en el mundo?” *Tribuna UCM* 9 de diciembre de 2009.

CALDUCH, Rafael, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid: “Métodos y técnica de investigación en Relaciones Internacionales - curso de doctorado-” [En línea] <http://www.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf> (última consulta en agosto de 2012)

CARDONA, Diego y TOKATLIAN, Juan Gabriel “El sistema mundial en los noventa” *Revista Colombia Internacional* N° 13, enero-marzo 1991, pp. 16-21 Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/77/index.php?id=77> . Acceso diciembre 2011.

CARVAJAL, Leonardo “Tres años del Gobierno Uribe 2002-2005: un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior” *Revista Oasis*, 2006, pp.

135-149. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/531/53101109.pdf> . Acceso en agosto de 2010.

CASTAÑEDA, Dorly “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?” *Colombia Internacional* N° 69, ene-jun 2009.

CASTRO GARCÍA, Lourdes “Algo más sobre la mesa de Cartagena: “La UE va de retro” *Boletín quincenal del CINEP*. Ed.401 23 de febrero-9 de marzo de 2005.

CELIS, Luis “ELN, entre el diálogo y los hechos de guerra” En [www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=nodel/135](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=nodel/135)

COCKELL G. JOHN “Peacebuilding and Human Security: Frameworks for International Responses to Internal Conflict” en WALLENSTEEN PETER, *Preventing Violent Conflict. Swedish Policy for the 21 st Century*, Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 2001.

CONCATO, Michele “Nuevas caras, las mismas víctimas en el conflicto colombiano” *Revista Tiempo de Paz* N°6, otoño 2002, pp. 116-125.

CONFLICT PREVENTION PARTNERSHIP, *Cinco años después de Gotemburgo: la Unión Europea y su potencial en la prevención de conflictos*, septiembre de 2006. Disponible en [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Cinco%20a%C3%B1os%20despu%C3%A9s%20de%20Gotemburgo-la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20y%20su%20potencial%20en%20la%20prevenci%C3%B3n%20de%20conflictos\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Cinco%20a%C3%B1os%20despu%C3%A9s%20de%20Gotemburgo-la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20y%20su%20potencial%20en%20la%20prevenci%C3%B3n%20de%20conflictos_ESP.pdf) Acceso diciembre 2005.

COSTA, Oriol “Redibujando la disciplina de las Relaciones Internacionales. Una propuesta tentativa” *Revista Española de Derechos Internacional* Vol.LIV (2002), 2 pp. 669-702.

CRUZ RODRIGUEZ, Edwin “Los estudios sobre el paramilitarismo en Colombia” *Revista Análisis Político* N° 60, mayo agosto 2007 pp. 117-134. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v20n60/v20n60a06.pdf> Acceso en septiembre 2012

“Diplomacia por la Paz” en *Revista Cambio: suplemento El BID y los procesos de paz: una reflexión para Colombia* 26 de junio de 2000.

DEL ARENAL, Celestino “Los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina (1971-1997) evolución, balance y perspectivas” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N°1, 1997 pp. 111-138.

DE LOMBAERDE, M Philippe; HAGHERBAERT, Geert; RAMÍREZ, Socorro; VRANCKX, An “EU Policies towards the colombian conflict: policy

coordination and interregionalism” OREAL- EULARO Background Paper, 24, abril 2006, 20 p.

DEL VISO, Nuria *Desmovilización paramilitar en Colombia: la comunidad internacional en la encrucijada* Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM) Documento de trabajo, N° 2 enero 2005.

ECHANDÍA, Camilo “El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos” *Revista Colombia Internacional* N°49/50 mayo diciembre de 2000, pp. 117 - 134. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/index.php?id=374> Acceso en septiembre de 2010.

EMMERICH, Gustavo Ernesto, *Metodología de la ciencia política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-I 1997. Resumen digitalizado [En línea] <http://www.slideshare.net/casvtech/metodologia-de-la-ciencia-politica> Acceso en agosto de 2012)

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier y GORDON VERGARA, Ana “Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europeo y la Comunidad Andina” *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2004, N° 17. Disponible en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC\\_017\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_017_007.pdf) Acceso en diciembre 2008.

FRANCO, Andrés y MORA, Frank, “El futuro de América Latina en la política exterior estadounidense” *Revista Colombia Internacional* Julio - Septiembre de 1994 N° 27, pp. 14-21. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/192/view.php> Acceso en diciembre de 2011.

FRANKLIN, Kerstin; MONCAYO, Javier; RED PRODEPAZ *Sistematización de las negociaciones de LP I Y II. Informe Final*. Bogotá, octubre de 2004

GALEOTE Q., Gerardo.” La Gobernanza desde el Parlamento Europeo” *Revista de Derecho de la UE*, 2004 (1° sem.), No 6, pp- 17-26.

GARCÍA, Arturo y SARMIENTO, Alfredo (2002) *Programas Regionales de Desarrollo y Paz: casos de capital social y desarrollo institucional*. IDEAS PARA LA PAZ, Bogotá 6 de agosto. Disponible en [http://www.ideaspaz.org/proyecto04/programas\\_regionales\\_desarrollo\\_paz.pdf](http://www.ideaspaz.org/proyecto04/programas_regionales_desarrollo_paz.pdf) Acceso abril 2003.

GARCÍA GÓMEZ, Andelfo. “La política exterior del último cuatrienio: paz y conflicto en el centro de la agenda”. *Revista Opera* [en línea] 2002, 2 (002):[fecha



de consulta: 10 de octubre de 2008] Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500211> > ISSN 1657-8651. Acceso abril 2007.

GARCÍA LOBO, ANGEL “La gestión de crisis en las organizaciones internacionales regionales: UE” en VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (Compilador), *Gestión Internacional de Crisis*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2006.

GARCÍA PEÑA, Daniel “Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe” *Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM)* Madrid, 2005. Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Perspectivas%20para%20la%20paz%20en%20Colombia.pdf> . Acceso en marzo de 2010.

GARCÍA PEÑA, Daniel “Paz con los paras: ¿para qué? *Revista Número* N° 36, pp.1-4 Disponible en [http://revistanumero.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=164&Itemid=39&catid=32](http://revistanumero.com/index.php?option=com_content&task=view&id=164&Itemid=39&catid=32) Acceso en septiembre 2012.

GARCÍA PÉREZ, RAFAEL “La política de prevención de conflictos de la UE”. *Revista Tiempo de Paz*, 2002, No 66, pp. 78-80.

GLEDITSCH, Nils Peters; WALLENTÉEN, Peter; ERIKSSON, Michael; SOLLENBERG, Margareta; STRAND, Harvard, “Armed Conflict 1946-2001. A new dataset”. *Journal Peace Research*, septiembre de 2002 Vol. 39 N° 5. Disponible en <http://jpr.sagepub.com/content/39/5/615.full.pdf+html> acceso en noviembre de 2004.

GARCÍA, Arturo y SARMIENTO, Alfredo (2002) *Programas Regionales de Desarrollo y Paz: casos de capital social y desarrollo institucional*. IDEAS PARA LA PAZ, Bogotá 6 de agosto. Disponible en [http://www.ideaspaz.org/proyecto04/programas\\_regionales\\_desarrollo\\_paz.pdf](http://www.ideaspaz.org/proyecto04/programas_regionales_desarrollo_paz.pdf) Acceso abril 2003.

GUÁQUETA, Alexandra “Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas” *Revista Colombia Internacional* N° 55 mayo-agosto de 2002, pp. 19-36 Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/410/1.php>. Acceso en septiembre de 2010.

HERRERA RIVERA, Luz Ángela “Los Programas de Desarrollo y Paz: la construcción de un sujeto histórico-social y la participación social”, noviembre 2007, disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-341.html>

HALLIDAY, Fred *Las Relaciones Internacionales y sus debates* (Informe) Ed. Centro de Investigaciones para la Paz CIP-FUHEM, Madrid 2006.

INTERNATIONAL CRISI GROUP “La esquivada búsqueda de la paz en Colombia” *Reporte de América Latina* N°1 26 de marzo de 2002. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/colombias-elusive-quest-for-peace.ashx> y su versión en castellano en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1691.pdf> Accesos en septiembre de 2010.

INTERNATIONAL CRISI GROUP “Colombia: negociar con paramilitares” *Informe sobre América Latina* N° 5, 16 de septiembre de 2003. Disponible en [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/05\\_col\\_negotiating\\_esp.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/05_col_negotiating_esp.pdf) Acceso en mayo 2004.

INTERNATIONAL CRISI GROUP “Desmovilizar los paramilitares en Colombia: una meta viable?” *Informe sobre América Latina* N° 8, de agosto de 2004. Disponible en [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/08\\_demobilising\\_the\\_paramilitaries\\_in\\_colombia\\_spanish.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/08_demobilising_the_paramilitaries_in_colombia_spanish.pdf) Acceso en enero 2005

KALMANOVITZ, Salomón “Recesión y recuperación de la economía colombiana” *Nueva Sociedad* n° 192 julio-agosto 2004, pp. 98-116.

KATZ GARCÍA, Mauricio “Experiencia Regional de Paz: el Programa de Desarrollo y Paz y del Magdalena Medio” *Revista Controversia* CINEP N° 181 Especial, febrero 2004.

KHANNA PARAG “La elegante Unión Europea se pavonea ante Estados Unidos tambaleante en la pasarela diplomática mundial.” *Foreign Policy* (edición española) agosto-septiembre 2004. Disponible en [http://www.fp-es.org/ago\\_sep\\_2004/story\\_4\\_17.asp](http://www.fp-es.org/ago_sep_2004/story_4_17.asp). Acceso mayo 2005

“La Unión Europea y Colombia: un enfoque alternativo” *Proyecto Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil* Centro de Investigaciones para la Paz (CIP-FUHEM). Madrid, octubre de 2004. Disponible en <http://indh.pnud.org.co/files/rec/soc/cipDocEstrategico.pdf>

LEAL BUITRAGO, Francisco, “La política de seguridad democrática: 2002-2005” *Dossier Cuatro años del Gobierno Uribe: balance y perspectivas*, *Revista Análisis Político* N° 57, mayo-agosto, 2006, pp. 3-30.

“La sociedad civil: poder para trabajar por la paz” *Boletín Hechos del Callejón* N° 18 septiembre de 2006, pp. 9-11.

“La paz desde y con las regiones” *Boletín Hechos del Callejón* N° 35 mayo 2008, pp. 9-11.

MONCAYO, Javier “Los proyectos en el PDPMM: un laboratorio de paz”. *Revista Controversia* N° 174 junio de 1999.

NACIONES UNIDAS *Sala de situación Humanitaria* Ficha Técnica Norte de Santander, octubre de 2005. Disponible en [http://prensa.humanitaria.googlepages.com/OCHA\\_Stder.pdf](http://prensa.humanitaria.googlepages.com/OCHA_Stder.pdf)

NASI, Carlo y RETTBERG, Angelika “Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente” *Revista Colombia Internacional* N° 62 diciembre 2005, pp. 64-85. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/471/view.php> Acceso mayo 2012.

NIÑO PEREZ, Javier “La política de prevención de conflictos de la UE tras el 11 de septiembre de 2001” *Cuadernos de la Universidad de Deusto*, 2006, No 34, pp.129-147.

NIÑO PÉREZ, Javier. “EU instruments for conflict prevention” Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE *Workin Paper* No 8, abril 2005.

NOWAK, Agnieszka “Civilian crisis management within ESDP” en GOURLAY, Catriona; HELLEY, Damien; IOANNIDES, Isabel; KHOL, Radek; NOWAK, Agnieszka y SERRANO, Pedro “Civilian crisis management: the EU way” Institute for Security Studies *Chaillot Paper* N° 90. June 2006.

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH *Panorama actual del Oriente Antioqueño*, 2004. Disponible en [http://www.derechoshumanos.gov.co/observatoriodeDDHH/04\\_publicaciones/orienteantioqueno.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatoriodeDDHH/04_publicaciones/orienteantioqueno.pdf) Acceso julio 2008.

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH “Panorama actual del Norte de Santander”, mayo 2002. Disponible en [http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs\\_curso/desacarga\\_s5ta%20sesion/Complementaria/separatanorte.pdf](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/desacarga_s5ta%20sesion/Complementaria/separatanorte.pdf) Acceso julio 2008.

PALOMARES LERMA, Gustavo “Hegemonía y cambio en la Teoría de las Relaciones Internacionales” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N°22 1991, pp. 19-51.

PARÍS ROJAS, Rodrigo "Unión Europea y Plan Colombia: éxito o fracaso de un sueño" *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper 22, junio 2002.

PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo "Relaciones Internacionales y proceso de paz. Proyecciones sobre escenarios" *Revista Colombia Internacional* ene-abril 2001, N° 51, pp.28-50. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/378/index.php?id=378> Acceso en enero 2012.

PASTRANA BUELVAS, Eduardo "La ampliación de la Unión Europea: ¿nuevas oportunidades y amenazas para Colombia? *Policy Paper* mayo de 2005, N° 15. Disponible en <http://www.fescol.org.co/PolicyPapersColombiaInternacional.html> Acceso octubre 2010.

PÉREZ CALDENTEY, Ignacio "La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la UE en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis", *Observatori de Política Exterior Europea (Working Paper n° 12)*, Barcelona, Universidad Autónoma de Baelcelona-IUEE.

PÉREZ, DIEGO "Entre Londres y Cartagena se embolataron los DD.HH", 2005. Disponible en <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article3> Acceso julio 2007.

*Proyecto Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil*" Centro de Investigaciones para la CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA LA PAZ *Proyecto Europa y Colombia: diplomacia y sociedad civil*. Madrid, octubre de 2004. Disponible en [http://indh.pnud.org.co/files/rec/soc\\_cipDocEstrategico.pdf](http://indh.pnud.org.co/files/rec/soc_cipDocEstrategico.pdf) Acceso febrero 2008.

REY MARCOS, Francisco "Los persistentes e invisibles efectos de la guerra" Entrevista para Radio Nederland 4 de mayo de 2010. Disponible en [http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96:-los-persistentes-e-invisibles-efectos-de-las-guerras-&catid=15:articulos&Itemid=9](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=96:-los-persistentes-e-invisibles-efectos-de-las-guerras-&catid=15:articulos&Itemid=9). Acceso en febrero 2011.

RODRÍGUEZ-DAVIAUD, Sophie "La Declaración de Cartagena: ¿Nueva etapa para las relaciones entre Colombia y la UE?" *Revista Hechos del Callejón*, N°1 marzo de 2005.

ROJAS, Diana Marcela "Balance de la política internacional del Gobierno Uribe *Dossier Cuatro años del Gobierno Uribe: balance y perspectivas*, *Revista Análisis Político* N° 57 mayo-agosto, 2006, pp. 85-118

ROMERO, Marco Alberto "La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz" En *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

ROMERO, Mauricio "El PDPMM: desarrollo y paz "en caliente"". *Controversia*, N° 174, junio 1999, Bogotá, CINEP.

ROY, Joaquín "La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz?" *Revista Colombia Internacional* N° 51 enero- abril 2001, pp. 5-27.

ROY, Joaquín "Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process: From good intentions to High frustration" Miami European Union Center Working Papers Series, *Working Paper Series* Vol. 2 N° 7. June 2002.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos Documento de trabajo "Elementos para una prospectiva mínima del conflicto en el cauca".  
<http://webs.demasiado.com/cjuen/PROSPECTIVA.htm> Acceso julio 2008.

SANZ TRILLO, Antonio "Política exterior del Partido Popular en Colombia (1996-2004) en *Proyecto "Europa y Colombia: Diplomacia y sociedad civil"* Documento de trabajo n° 1, Centro de Investigación para la paz (CIP-FUHEM) Madrid, noviembre de 2004.

SANIN, Javier "Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico" *Policy Paper* enero de 2004, N° 4. Disponible en <http://www.colombiainternacional.org/policy-papers.html> Acceso octubre 2010.

TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio y MARTÍNEZ DE LA CUEVA ASTIGARRAGA, Aitor "América Latina y El Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión del milenio" *Revista Problemas del Desarrollo*, 162 (41), julio-septiembre 2010 pp. 31-56. Disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde162/PDE004116202.pdf> Acceso septiembre de 2012.

TICKNER, Arlene "La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales" *Revista Colombia Internacional* N° 60 julio-diciembre de 2004, pp. 12-35. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index.php?id=439> Acceso en mayo de 2010.

TICKNER, Arelene "Convergencias y contradicciones en las políticas internas y externas de Colombia: de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe". *Trabajo preparado para ser presentado en el congreso de 2003 de LatinAmerican Studies Association (LASA)*, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003.

TICKNER, Arlene "Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales" *Revista Colombia Internacional* N° 65, enero-junio 2007 pp. 90-111. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/92/1.php> Acceso en septiembre de 2010.

TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo "Tendencia de la cooperación internacional en la posguerra fría" *Revista Colombia Internacional* enero-marzo 1994, N° 25, pp.18-27. Disponible en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/179/index.php?id=179> Acceso diciembre 2011.

TOKATLIAN, Juan Gabriel "El plan Colombia: Un modelo de intervención?", *Realidad Económica*, Buenos Aires, N°179, 2001, pp 34-54.

URIBE LÓPEZ, Mauricio "La colonización armada de los conflictos laborales" *Boletín Hechos del Callejón* N° 11 enero 2006, pp. 9- 11.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo "Los actuales procesos de negociación: entre la inercia y la incertidumbre" Documento Preliminar presentado en el seminario *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*, Cartagena de Indias, marzo de 2001. En disponible en: <http://www.semana.com/nacion/alejo-vargas-velasquez-seminario-haciendo-paz-reflexiones-perspectivas-del-proceso-paz-colombia-ponencia/16036-3.aspx> Acceso marzo de 2011.

VARGAS, Ricardo "Europa y el Plan Colombia. Crónica de un compromiso con un plan incómodo". *Drogas y Conflicto*. Documentos de Debate N° 1, abril 2001 (Amsterdam, Transnacional Institute) <http://www.tni.org/reports/drugs/debate1s.pdf> Acceso enero 2007

VILORIA DE LA HOZ Joaquín "Economía del departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico *Documentos de trabajo sobre la economía regional*, Banco de la República (Centro de Estudios Económicos Regionales de Cartagena) N° 87 marzo 2007.

ZAPATA RUBÉN DARÍO "La guerra en el Oriente Antioqueño entre dos proyectos de desarrollo" [www.prensarural.org/ruben20031209a.htm](http://www.prensarural.org/ruben20031209a.htm) Acceso julio 2008.

## B. FUENTES DOCUMENTALES

- **Documentos**

Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, para informar sobre la postura española en relación con el Plan Colombia BOCG nº 104, 22 de noviembre de 2000, Madrid, OID, 2001.

Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores Josep Pique i Camps ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, para informar sobre los compromisos alcanzados en el foro sobre cultivos ilegales, celebrado en Colombia el 29 de junio de 2000, así como las cantidades que va a aportar España a través de la cooperación al Plan Colombia, con indicación de los conceptos de dicha aportación (681/000061) DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, nº 82, VII Legislatura, Madrid, 8 de febrero de 2001.

Declaración de Londres (julio, 2003)

Declaración de Cartagena (febrero, 2005)

EMBAJADA DE COLOMBIA EN BRUSELAS. Laboratorios de Paz: la búsqueda de la Unión Europea en la búsqueda de la paz. Disponible en <http://www.emcolbru.org/LaboratorioPazGeneral.doc> Acceso abril 2005.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Oficina de Prensa “ABC de la Mesa de Coordinación y cooperación Internacional”  
http: <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/enero/26/11262005.htm>  
Acceso febrero 2007.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Departamento Nacional de Planeación *Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) Cambio para construir la paz*, Tomo I, Bogotá, 1999.

REPUBLICA DE COLOMBIA, Ministerio de Defensa *La Política de Seguridad Democrática*, Bogotá 2002.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ministerio de Defensa Nacional *La Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá 2003, p.12 Disponible en [http://www.presidencia.gov.co/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.presidencia.gov.co/seguridad_democratica.pdf) Acceso julio 2004.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación sobre la prevención de conflictos* [COM (2001) 211, final], adoptada el 11 de abril de 2001. Bol. UE 4-2001.

COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, “La

*gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*" [COM (2006) 421 final] adoptada el 30 de agosto de 2006

COMISIÓN EUROPEA *Colombia Country Strategy Paper 2001-2006*.

COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD Decisión EUPOL COPPS/1/2005, de 16 de noviembre de 2005, por la que se nombra al Jefe de Misión/Jefe de los Servicios de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) *Diario Oficial de la Unión Europea* 29/11/2005

CONSEJO EUROPEO: *Estrategia Europa de Seguridad "Una Europa segura en un mundo mejor"*, adoptada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003. No publicada en el *Diario Oficial*. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> Acceso marzo 2004.

CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *EU Program for the prevention of violent conflicts*, adoptado el 11-12 de junio de 2001 y refrendado por el Consejo Europeo de Gotemburgo el 15 de junio de 2001, p.1. Disponible en <http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF>. Acceso junio 2005.

CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas 26 de enero de 2004. 5519/04 (presse 26).

CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas 10 de diciembre de 2002. Doc. 14655/1/02/ REV.1.

CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES: *Conclusiones del Consejo*. Bruselas, 13 de diciembre de 2004. 15460 (presse 343).

CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES Y RELACIONES EXTERIORES, *Colombia-Conclusiones del Consejo*, Sesión nº 2559, 26 de enero de 2004.

CONSEJO *Acción Común* 2002/210/PESC del 17 de abril de 2006, sobre la misión de la policía de la UE en Bosnia-Herzegovina (EU-PM). *Diario Oficial de la Unión Europea* 13/03/2002.

CONSEJO *Acción Común* 2003/681/PESC del 29 de septiembre de 2003, sobre la misión de policía de la UE en la ex República de Macedonia (EUPOL PROXIMA I y I). *Diario Oficial de la Unión Europea* 01/10/2003.

CONSEJO *Acción Común* 2005/826/PESC del 24 de noviembre de 2005, sobre la misión de policía de la UE en la ex República de Macedonia (UEPAT) *Diario Oficial de la Unión Europea* 25/11/2005.



CONSEJO *Acción Común* 2004/847/PESC del 9 de diciembre de 2004, sobre la misión de policía integrada de la UE en Kinsasha en R.D Congo (KINSASHA) *Diario Oficial de la Unión Europea* 14/12/2004.

CONSEJO *Acción Común* 2005/797/PESC de 14 de noviembre de 2005, sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos EU BAM RAFH *Diario Oficial de la Unión Europea* 17/11/2004.

CONSEJO *Acción Común* 2004/523/PESC del 28 de junio de 2004, sobre la misión de la UE en por el Estado de Derecho en Georgia (EU JUST THEMIS) *Diario Oficial de la Unión Europea* 29/06/2004.

CONSEJO *Acción Común* 2005/190/PESC del 7 de marzo de 2005, sobre la misión integrada de la UE por el Estado de Derecho en Iraq (EU JUST LEX) *Diario Oficial de la Unión Europea* 09/03/2005.

CONSEJO *Acción Común* 2005/355/PESC del 2 de mayo de 2005, sobre la misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la R.D Congo (EU JUST SEC) *Diario Oficial de la Unión Europea* 03/05/2005.

CONSEJO *Acción Común* 2005/643/PESC 9 de septiembre de 2005, sobre la misión de observación de la UE en Aceh-Indonesia (MOUE) *Diario Oficial de la Unión Europea* 10/09/2005.

CONSEJO *Acción Común* 2003/92/PESC del 27 de enero de 2003, sobre la operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (CONCORDIA). *Diario Oficial de la Unión Europea* 11.02.2003.

CONSEJO *Acción Común* 2004/570/PESC del 12 de julio de 2004, sobre la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (ALTHEA). *Diario Oficial de la Unión Europea* 28.07.2004.

CONSEJO *Acción Común* 2003/423/PESC del 5 de junio de 2003, sobre la operación militar de la UE en R.D Congo (ARTEMIS). *Diario Oficial de la Unión Europea* 11.06.2003.

CONSEJO *Acción Común* 2006/319/PESC del 27 de abril de 2006, sobre la operación militar de la UE en R.D Congo en apoyo a la Misión de Naciones Unidas en dicho país (MONUC) durante el proceso electoral (EUFOR-RDC). *Diario Oficial de la Unión Europea* 29/04/2006.

CONSEJO *Acción Común* 2005/557/PESC del 18 de julio de 2005, sobre la misión civil-militar de la UE en Darfur- Sudán (EU SUPPORT AMIS II) *Diario Oficial de la Unión Europea* 20/07/2005.

DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA Y ECUADOR (2005) *La Unión Europea y Colombia*. Disponible en <http://www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/Separata%20de%20cooperación.pdf>. Acceso mayo 2005.

PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa), *Informe sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de Conflictos [COM (2001)211-C5-0458/2001-2001/2182 (COS)]* Documento de Sesión, 9 de noviembre de 2001.

PARLAMENTO EUROPEO *Comunicado de Prensa: 26-10-99 "El presidente de Colombia, Andrés Pastrana, pide ante el Parlamento Europeo apoyo para la paz en su país"* Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/journ/es/1999/n9910261.htm#3> Acceso septiembre 2004.

PARLAMENTO EUROPEO *Resolución sobre el plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia*, DO C 267 de 21.9.2001 y Bol. 1/2-2001.

PARLAMENTO EUROPEO *Sesión plenaria en Estrasburgo, del 11 al 15 de enero*. Boletín UE 1/2-1999 Parlamento Europeo (1/4).

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, en *Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken*, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo 1.

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Proyecto de Declaración del Consejo Europeo, sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo, en Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla*, 21 y 22 de junio de 2002, Anexo V.

PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la presidencia, en nombre de la UE con ocasión de la segunda reunión del Grupo de apoyo al proceso de paz en Colombia*, Bruselas, París, 25 de octubre de 2000. Boletín UE 10-2000.

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre los atentados terroristas en Colombia*. Bruselas 12 de febrero de 2003. 6292/03 (Presse 43).

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el asesinato de personalidades secuestradas en Colombia*. Bruselas 7 de mayo de 2003. 9087/03(Presse 127).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002) Cambio para construir la paz*. (1999). Tomo I.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Ministerio de Relaciones Exteriores, *Estrategia de Cooperación Internacional*, Bogotá 2003. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/estcoop.PDF> Acceso febrero 2007.

PRESIDENCIA DE LA UE “Declaración de la UE y sus Estados asociados en relación con el comienzo de Conversaciones de Paz en Colombia.” *Boletín UE1/2-1999*, Política exterior y de seguridad común (7/21).

PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la presidencia en nombre de la UE sobre el proceso de paz en Colombia*, Bruselas, Estocolmo, 19 de enero de 2001. *Boletín de la UE 1/ 2 2001*.

PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la Presidencia, en nombre de la UE sobre el aumento de la violencia en Colombia*, Bruselas 30 de julio de 2001. *Boletín de la UE 7/8- 2001*.

PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la Presidencia, en nombre de la UE sobre el proceso de paz en Colombia*. Bruselas 7 de diciembre de 2001. *Boletín de la UE 12-2001*.

PRESIDENCIA DE LA UE *Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre el proceso de paz en Colombia*. Bruselas, Madrid 22 de febrero de 2002. *Boletín de la UE 1/ 2 2002*.

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la UE con ocasión del comienzo formal del diálogo entre el Gobierno de Colombia y los grupos paramilitares AUC*. Bruselas, 30 de junio de 2004. *Boletín UE 6.2004 PESC(21/30)*

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el asesinato de personalidades secuestradas en Colombia*. Bruselas 7 de mayo de 2003. *Boletín UE 5-2003 PESC (11/20)*

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA: *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea, en la que insta a negociar un acuerdo humanitario en Colombia*. Bruselas, 23 de febrero de 2006. 6619/06 (Presse 53)

SECRETARIO GENERAL-ALTO REPRESENTANTE Y COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos*. Informe presentado al Consejo de la UE de Niza. Bruselas 30 de noviembre de 2000. Ref. 14088/00.

Intervención de Javier Solana, AR-SG de la Política Exterior y de Seguridad Común, ante los presidentes de MERCOSUR, Bolivia y Chile. Buenos Aires, 30 de junio de 2000.

[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&BID=107&DocID=62493&insite=1](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&BID=107&DocID=62493&insite=1) Acceso abril 2005.

- **Informes**

CDPMM *Plan Operativo Anual (POA) 2004: Antecedentes*. Disponible en <Http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa>. Acceso mayo 2005.

CDPMM *Plan Operativo Anual (POA) 2004: Resumen Ejecutivo*. Disponible en <Http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa>. Acceso mayo 2005.

CDPMM *Plan Operativo Anual (POA) 2004: Intervención* Disponible en <Http://www.pdpmm.org.co/labpaz/poa>. Acceso mayo 2005.

CDPMM (sin fecha) *Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: Informe de la primera fase del Laboratorio de Paz*. Disponible en <http://www.pdpmm.org.co/docs/pdf/informeagosto.pdf> Acceso marzo 2005

CORREA ROBLEDO, Ricardo "La comunidad internacional y los procesos de paz en Colombia" En *Conciliations Resources e INDEPAZ Punto de Encuentro. Documentos sobre Democracia y Paz* n° 35, Bogotá abril 2006. Disponible en [http://www.c-r.org/our-work/accord/comparative-learning/documents/CR\\_Cooperacion.pdf](http://www.c-r.org/our-work/accord/comparative-learning/documents/CR_Cooperacion.pdf)

LANGA HERRERO, Alfredo "Los conflictos armados en el pensamiento económico" *Documentos IECAH*, Doc. N° 7 de 2010. Disponible en <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/documentos/descargas/documento7.pdf>  
Acceso en febrero 2011.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO *Informe anual 1998*. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/ance98\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/ance98_s.pdf). Acceso en octubre 2011

PALOMARES LERMA, Gustavo *Proyecto de Investigación paz, seguridad y desarrollo. Análisis de la Cooperación Política de la Unión Europea con América Latina y de los Laboratorios de Paz como programa modelo*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas- Comisión Europea, Madrid, 2007.

PNUD *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. Bogotá-Colombia septiembre de 2003.

Disponible en [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA__]=02002).

Acceso en julio de 2010.

PNUD “La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia y el Proceso Londres-Cartagena” Experiencias en la Ayuda al Desarrollo en línea con la Declaración de París. Disponible en [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Proceso\\_Londres\\_Cartagena\\_1.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Proceso_Londres_Cartagena_1.pdf) Acceso febrero 2007.

POSADA CARBÓ, Eduardo MARTÍNEZ, Ana Guadalupe y RAMÍREZ OCAMPO, Augusto “Modalidades de participación de la comunidad internacional frente al conflicto armado y el proceso de paz. En GAITÁN, Pilar y PARDO, Rodrigo *Participación internacional en el proceso de paz de Colombia*. Ideas Para la Paz y Fundación Ford (01-03-2002 a 28-02-2003). Disponible en [http://www.ideaspaz.org./publicaciones/download/comunidad\\_internacional.pdf](http://www.ideaspaz.org./publicaciones/download/comunidad_internacional.pdf). Acceso en septiembre de 2010.

POZO SERRANO, Pilar “La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa” en RAMÓN CHORNET, Consuelo (Coord) *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Valencia, 2005.

PROGRAMA DE DESARROLLO Y PAZ DEL MAGDALENA MEDIO-PDPMM, Laboratorio de Paz, *Espacios Humanitarios y Desarrollo Integral en comunidades vulnerables del Magdalena Medio*, Barrancabermeja, 2004.

RED PRODEPAZ “Los Programas de Desarrollo y Paz: un esfuerzo del desarrollo local en medio del conflicto”. Disponible en [http://www.redprodepaz.org/aa/img\\_upload/.../el\\_desarrollo\\_local\\_en\\_los\\_Programas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz..pdf](http://www.redprodepaz.org/aa/img_upload/.../el_desarrollo_local_en_los_Programas_de_desarrollo_y_paz..pdf). Acceso diciembre 2008.

RUDQVIST, Anders y VAN SLUYS, Fred *Evaluación Medio Tiempo Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio*. Contrato Marco AMS/451- Lote N°8. Carta de Contrato N° 2004/86726 con ECO, Febrero (2005), p. 3. Disponible en <Http://www.delcol.cec.eu.int/es/index.htm>. Acceso marzo 2005.

RUDQVIST, Anders y VAN SLUYS, Fred (2005) *Evaluación Medio Tiempo Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio*. Anexo 2. *Plan Operativo Global 2002-2005: marco lógico, cronograma general y descripción de actividades*, Laboratorio de Paz del Magdalena Medio. Disponible en <http://www.kus.uu.se/pdf/publications/Colombia/Anexo2.pdf>

RUDQVIST, Anders y VAN SLUYS, Fred (2005) *Evaluación Medio Tiempo Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio*. Anexo 3. Términos de referencia de la misión. Disponible en <Http://www.delcol.cec.eu.int/es/index.htm>. Acceso marzo 2005.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [Http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

### C. FUENTES PERIODÍSTICAS

- **Prensa Escrita**

FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo “Diplomacia por la Paz” *Revista Cambio*, 26 de junio de 2000.

GARCÍA PEÑA, Daniel “Caguán Internacional: lecciones para el Gobierno y las FARC” *Revista Semana* 2 de abril de 2001. Ed. 983.

GÓMEZ, BEATRIZ BBC LATINOAMERICA Martes, 16 de julio de 2002. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_2132000/2132681.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2132000/2132681.stm) Acceso mayo 2007.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando “La sociedad civil resurgió para suscribir un documento maduro que recoge los aciertos del Gobierno y los valores de una paz con justicia” *Revista semana* 14 febrero 2005. Ed. 1189.

MERCADO, Viviana *Entrevista al Alto Representante de la UE para la PESC*, diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá, 24 de marzo de 2003.

RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “Los retos de Uribe en Europa” *Revista Semana*, Ed.1135, 02 de febrero de 2004.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo “Unión Europea y Colombia: retos y posibilidades” *Revista Semana*, 2 de febrero de 2004, Ed. 1135.

VALENCIA, León “No hay disculpa” *El Tiempo* 6 de junio de 2002.

MERCADO, Viviana: *Entrevista al Alto Representante de la UE para la PESC*, diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá, 24 de marzo de 2003.

“Golpe de realidad” *Revista Semana* 15 de febrero de 2004. Ed. 1137.

La solicitud a la Unión Europea la hizo el Jefe de Estado el 12 de febrero, en un encuentro con empresarios alemanes en el Deutsche Bank, de Berlín. El 6 de abril se produjo la declaración de terrorista al ELN. [http://noticias.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne2004/abril/06/16062004.htm](http://noticias.presidencia.gov.co/prensa_new/sne2004/abril/06/16062004.htm) Acceso mayo 2007.

“Los quince incluyen a las FARC en la lista de organizaciones terroristas” [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-06-2002/abc/Internacional/los-quince-incluyen-a-las-farc-en-la-lista-de-organizaciones-terroristas\\_106260.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-06-2002/abc/Internacional/los-quince-incluyen-a-las-farc-en-la-lista-de-organizaciones-terroristas_106260.html) Acceso febrero 2007. Acceso febrero 2007.

Nota de prensa del Alto Representante para la Política Exterior *EL COLOMBIANO*, 8 de febrero de 2004. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/sgh\\_r\\_int/79038.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/sgh_r_int/79038.pdf) Acceso noviembre 2007.

“No queremos tener una actitud imperialista”, dice Canciller de Comisión Europea en Cartagena” Eneko Landaburu, diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá, 4 de febrero de 2005.

“Plan Colombia sobre la Mesa” diario colombiano *El Espectador*, Bogotá 6 de enero de 1999.

“Sin dialogo, no habrá ayuda” entrevista concedida por el embajador de Francia en Colombia DANIEL PARFAIT al diario colombiano *El Tiempo*, Bogotá 19 de enero de 2001.

“Uribe es uno de los jefes de Estado que más rechazo provoca en América Latina” *Revista Semana* 12 de enero de 2003 Ed. 1132.

“Colombia, una cita por la paz” *El Espectador*, 24 de octubre de 2000.

“La negociación política” *Revista Cambio*, 26 de junio de 2000.

“Países amigos por la paz” *El Tiempo*, 15 de julio de 2000.

“La tercería” *Revista Semana* 29 de octubre de 2001. Ed. 1013.

“La negociación no fue un fracaso” *Revista Semana* 22 de julio de 2002. Ed. 1055.

“La historia secreta” *Revista Semana* 26 de febrero de 2002. Ed. 1034.

“Más allá de la cumbre” *Revista Semana* 9 de abril de 2001. Ed. 984.

“El otro despeje” *Revista Semana* 7 de febrero de 2000. Ed. 923.

“Sin diálogo no habrá ayuda” entrevista del diario *El Tiempo* al embajador de Francia, 19 de enero de 2001.

“Comienza viaje de la comisión al sur de Bolívar” en *El Tiempo* 16 de septiembre de 2000.

“Países amigos elaboran proyecto de despeje” *El Tiempo* 2 de diciembre de 2000.

“Se acelera el despeje con el ELN” *El Tiempo*, 26 de marzo de 2001.

“Convención con negociación de paz” *El Tiempo* 12 de enero de 2001.

“US\$ 304 millones para Colombia” *El Tiempo* 1 de mayo de 2001.

“Desparamilitarizar la agenda” *El Tiempo* 28 de abril de 2001.

“El ELN y el Gobierno, próximos a una tregua inmediata” *El Tiempo* 7 de marzo de 2002.

“La UE saluda el proceso con paramilitares, pero no asiste a él” *El Tiempo* 30 de junio de 2004.

“Tensión en el proceso con el ELN” *El Tiempo* 4 de agosto de 2001.

“Suspenden diálogos con el ELN” *El Tiempo* 8 de agosto de 2001.

“Revive el proceso de paz con el ELN” *El Tiempo* 25 de noviembre de 2001.

“Vuelve y juega con el ELN” *El Tiempo* 26 de noviembre de 2001.

“Primero tregua, después proceso” *El Tiempo* 13 de marzo de 2002.

“Tampoco habrá proceso con el ELN” *El Tiempo* 1 de junio de 2002.

“Gira de Uribe comienza con encuentro clave con Solana” *El Colombiano* 8 de febrero de 2004.

<http://www.consilium.europa.eu/App/Solana/list.aspx?id=246&lang=en&bid=113&page=arch&archDate=2004&archMonth=2>

“Negociación con paras” *Revista Semana* 10 de febrero de 2005. Ed.1222.

“Tanques españoles no serán utilizados contra Venezuela” *Revista Semana* 22 de febrero de 2004, Ed. 1138.

Entrevista de Junge Welt a Raúl Reyes, miembro del secretariado de las FARC-EP. JUNGE, Welt “FARC mantiene contactos con europeos”

[http://redresistencia.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&itemid=1](http://redresistencia.info/index.php?option=com_content&task=view&id=39&itemid=1)

“Javier Solana Alto Representante de la UE para la PESC, se ha encontrado con Carolina Barco, Ministra de Asuntos Exteriores de Colombia” Bruselas 8 de septiembre de 2004. Oficina de Prensa 50229/04.



SPOKESPERSON OF THE SECRETARY GENERAL, HIGH REPRESENTATIVE FOR CFSP: *Reunión de Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, con James Lemoyne, Consejero Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Colombia*. Nota de prensa 4 de marzo 2003. Disponible en <http://www.docstoc.com/docs/970914/Reunin-de-Javier-Solana-con-James-Lemoyne-Consejero-Especial-del-Secretario-General-de-Naciones-Unidas-para-Colombia-Bruselas-de-Marzo-de-de-Marzo-de>

Rueda de prensa ofrecida por los cancilleres de Colombia y Francia con motivo de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia a Colombia el 26 de enero de 2006. Disponible en <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/enero/26/04262006.htm>

#### D. FUENTES Y RECURSOS DE INVESTIGACIÓN

- **Tesis Doctorales y Tesinas**

CASTAÑEDA LEFEVRE, Dorly *Peace Laboratories in Colombia: the European approach to peace-building*, Tesis Doctoral en Ciencia Política, especialidad relaciones internacionales, Sciences Po Paris, 2012.

GUERRERO SIERRA, Hugo Fernando *El involucramiento internacional en la gestión del conflicto colombiano durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe 1998-2010): entre la falta de voluntad y la injerencia consentida* Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, Madrid 2011.

JIMENEZ REDONDO, Juan Carlos *El factor solidaridad en la dinámica de las relaciones internacionales: una perspectiva española* Universidad Nacional de Educación a Distancia, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, 1999.

LAURENT, Muriel *La lucha contra el narcotráfico en Colombia: La Cooperación de la Unión Europea entre 1980 y 1995* Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, 1997,

ROJAS CORONEL, Diego *Les interventions extérieures dans le conflit colombien, 1998-2002: Complémentarité constructive ou concurrente défavorable?*. Disertación DEA en Relaciones Internacionales. Universidad de Paris I-Panthéon-Sorbonne, Departamento de Ciencia Política (septiembre de 2002).

TORRES, Diana Fernanda *Negotiated Settlement and Armed Groups in Colombia: a comparative analysis of AUC and FARC*, Master Thesis Universidad de Amsterdam, MA: Conflict Resolution and Governance (Agosto de 2008).

- **Seminarios**

*Foro Londres-Cartagena: agenda en marcha*, celebrado en Bogotá el 3 de marzo de 2005. Lugar: Universidad Pontificia Javeriana. Organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y Casa Editorial de El Tiempo. Disponible en [http://indh.pnud.org.co/files/rec/socMemoriaLondres\\_Cartagena.pdf](http://indh.pnud.org.co/files/rec/socMemoriaLondres_Cartagena.pdf) Acceso marzo 2007.

*Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia* en Lleida, julio de 2004. Organizado por el Grupo Sur y PIDHACO con la colaboración del a Taula Catalana per la Pau i els Drets Human a Colombia y el Ayuntamiento de Lleida y con el apoyo de Broederlijk Denle, Brot für die Welt, Catholic Committee Against Hunger and for Development (CCFD) y Terres des Hommes Francia.

BUSTELO, Mabel "Hacia un enfoque alternativo de la UE para Colombia" y SANAHUJA, José A., "La importancia de Colombia en el marco de las relaciones políticas y de cooperación entre la Europa de los 25 y América Latina y el Caribe" ambos en *Seminario Taller Balance y perspectivas de las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Colombia* celebrado en Lleida, julio de 2004. Organizado por el Grupo Sur y PIDHACO con la colaboración del a Taula Catalana per la Pau i els Drets Human a Colombia y el Ayuntamiento de Lleida.

## E. RECURSOS ELECTRÓNICOS

- **Bases de datos**

Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) *Uppsala Dataset*, 2008. <Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/>

- **Enlaces**

- Organización CONSORNOC <http://www.consornoc.org.co/> Acceso agosto 2009.
- Organización del Macizo colombiano [www.macizocolombiano.org](http://www.macizocolombiano.org) Acceso agosto 2009.
- Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio [www.pdpmm.org.co](http://www.pdpmm.org.co) Acceso marzo 2005.
- Red Prodepaz <http://www.prodepaz.org>. Acceso agosto 2009.
- Segundo Laboratorio de Paz [www.laboratoriodepaz.org](http://www.laboratoriodepaz.org) Acceso febrero 2007.
- Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC <http://www.cric-colombia.org/inicio.htm> Acceso agosto 2009.

# ANEXO



## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología*	Causas de fondo
AFRICA	Angola (1975-2002)	UNITA MPLA	Gobierno	La Guerra Fría dividió a este país africano entre el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA), al que respaldaban tanto los soviéticos como los cubanos, y la suma de UNITA y el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA), apoyados por Surafrica y EEUU. Estos apoyos permitieron a Angola alcanzar la independencia de Portugal en 1975. Sin embargo, a partir de entonces, los tres movimientos quedaron enfrentados por la toma del poder y el dominio de Luanda, la capital de Angola. El conflicto se desató cuando el MPLA alcanzó la presidencia y los otros dos partidos se replegaron al sur del país y decidieron proclamar su propia república con Huambo como capital. En 1991, se puso fin al unipartidismo mediante la promulgación de una ley; luego el gobierno de Angola firmó un tratado de paz y alto el fuego que se interrumpió cuando el MPLA obtuvo la mayoría parlamentaria y el líder del UNITA Jonas Savimbi, se negó a aceptarlo. La muerte de este líder fue el hecho que puso fin al conflicto en 2002 y permitió poner en práctica los Acuerdos de Lusaka.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

[Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/) Último acceso en febrero 2011.

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología*	Causas de fondo
AFRICA	Argelia (1992-	Gobierno, GIA, GSPC	Sistema	El conflicto se inicia con la ilegalización del Frente Islámico de Salvación (FIS) en 1992; después de ganar las elecciones municipales (1990) y legislativas (1991), frente al partido histórico que había liderado la independencia del país: el Frente de Liberación Nacional. El triunfo del FIS se produjo en el marco del crecimiento de un movimiento islamista en los años setenta, que respondía al al descontento de la población -exacerbado en los 80 con la crisis económica y la falta de espacios de participación política-. Tras la ilegalización del FIS por parte del Estado Mayor y la destitución del gobierno, se inicia un periodo de lucha armada entre varios grupos (EIS, GIA y el GSPC, escindido del GIA y convertido en OQMI en 2007) y el Ejército, apoyado por milicias de autodefensa. A pesar de los procesos de reconciliación impulsados por el conflicto permanece activo, habiéndose cobrado miles de víctimas desde el desde el año 2000.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

[Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/) Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	Burundi (1993-2006)	Gobierno, FDD, FNL	Gobierno e identidad	Tras obtener la independencia de Bélgica en 1962, los enfrentamientos entre hutus y tutsis por el control político y económico se intensificaron alcanzando su punto álgido en 1993, con el asesinato del hutu Melchior Ndadaye, vencedor de los primeros comicios democráticos que se celebraban, tan sólo cuatro meses después de haber sido nombrado presidente. Tras el magnicidio, la violencia se extendió entre la población de ambas etnias, organizando sus respectivas milicias. Tras años devastadores, en agosto de 2000 comenzaron las negociaciones de paz. El gobierno de Buyoya se reunió con los principales grupos armados hutus, el CND-FDD y el FLN, y el 28 de agosto se ratificó, bajo la mediación de Nelson Mandela, el Acuerdo de Arusha, en el que participaron 19 partidos políticos. Los acuerdos establecieron la alternancia de etnias en el poder y la creación de un gobierno de transición integrado en un 60% por hutus y en un 40% por tutsis. En diciembre de 2003, se alcanzó otro avance con las conversaciones de Dar-El Salam, en las que se consiguió un alto el fuego entre las guerrillas y el gobierno. Sin embargo, las masacres sobre la población continuaron. Unos días después, seis jefes de Estado africanos aprobaron en Dar- El Salam el acuerdo sobre el reparto de poder entre hutus y tutsis, mediante el compartimiento del gobierno a partir de octubre de 2004, cuando finalizaba el periodo de transición en 2000. En septiembre de 2006 las partes enfrentadas firman un acuerdo definitivo de alto el fuego, que tuvo que enfrentar la difícil situación política que permaneció los siguientes años.
			Interno	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>AFRICA</b>	<b>Chad (2006-</b>	Gobierno, FUC, SCUD, UFDD RFC, CNT, CAR	<i>Gobierno</i>	El golpe de Estado frustrado de 2004 y la reforma de la Constitución de 2005, boicoteada por la oposición, son el germen de una insurgencia que intensifica su actividad durante el año 2006, con el objetivo de derrocar al gobierno autoritario de Idriss Déby. Esta oposición está compuesta por diversos grupos y militares desafectos al régimen. A esto se añade el antagonismo entre tribus árabes y poblaciones negras en la zona fronteriza entre Sudán y Chad, vinculado a agravios locales, competencia por los recursos y la extensión de la guerra que padece la vecina región sudanesa de Darfur.
			Interno-internacionalizado	
	<b>Côte d'Ivoire (2002-2007)</b>	Gobierno, MPCJ, MJP, MPIGO	<i>Gobierno, recursos</i>	En el año 2002 una agrupación de soldados disidentes, que posteriormente se unificaría bajo la alianza Forces Nouvelles, atacó Abiyán en un intento fallido de deponer al Presidente Laurent Gbagbo. Desde entonces mantuvieron el control de la franja norte del país. Una de las principales causas del levantamiento fue la exclusión de la población norteña de los órganos políticos de decisión y la discriminación social y económica de dicha población. En el año 2003, se firma un acuerdo de paz en Linas Marcossi (Francia) y se crea una zona de seguridad patrullada por la misión ONUCI las y Forces Licorne (Francia) para evitar que prosigan los enfrentamientos y se cumpla el alto el fuego. La falta de implementación de los acuerdos durante los años sucesivos imposibilitó la reunificación del país. En marzo de 2007 se firmó un nuevo acuerdo político en Ouagadougou (Burkina Faso) con el que se señaló el fin del conflicto.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.



## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	Etiopía (Ogaden) (2004-	Gobierno ONLF	<i>Autogobierno, Identidad</i>	Etiopía es objeto de movimientos de carácter secesionista o de resistencia al poder central desde los años setenta. El ONLF surge en 1984 y opera en la región etíope de Ogadén, en el sureste del país, exigiendo un mayor grado de autonomía para la comunidad somalí que habita esta región. El gobierno somalí ha apoyado al ONLF contra Etiopía, con quien se enfrentó por el control de la región entre 1977 y 1978, guerra en la que Etiopía derrotó a Somalia.
			Interno-internacionalizado	
	Eritrea-Etiopía (1998-2000)	Gobiernos Eritrea y Etiopía	<i>Disputas territoriales</i>	La guerra entre Etiopía y Eritrea se inició en mayo de 1998 y duró poco más de dos años, hasta junio de 2000. Desde la partida de los ingleses (1962), Eritrea había luchado por independizarse de Etiopía. La celebración de un referéndum (1991) permitió la separación pacífica en 1993. No obstante, el acuerdo de ambas partes no fijaba la demarcación definitiva de la frontera. Por esta circunstancia, las tropas eritreas ocuparon y axionaron la región de Badme (mayo1998), incidente que dio lugar a pequeños enfrentamientos que sirvieron para que Eritrea acusara a Etiopía, del asesinato de varios funcionarios de aquella, e invadiera con un gran número de fuerzas a su vecino. Etiopía declaró la guerra y movilizó su ejército con el fin de contraatacar.
			Internacional	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	Guinea Bissau (1998-1999)	Gobierno Fuerzas opositoras gral A. Mané	Gobierno	La guerra civil de Guinea Bissau fue activada por un intento de golpe de Estado contra el gobierno del presidente Joào Bernardo Vieira, dirigido por el General de la Brigada Ansumane
			Interno-internacionalizado	Mané en junio de 1998. En las hostilidades entre ambos bandos, estuvieron involucradas fuerzas senegalesas. El 26 de julio, tras la mediación de una delegación de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), el gobierno y los rebeldes se comprometieron a aplicar una tregua. Pasado un mes, se alcanzaría un nuevo acuerdo en Cabo Verde, que con el auspicio de la CPLP y de la CEDEAO, previó varios puntos: la formalización de un alto el fuego, la reapertura del aeropuerto internacional y el despliegue de fuerzas internacionales para mantener y supervisar el cese de hostilidades. Posteriormente, las dificultades se centraron en el proceso de desmovilización de los rebeldes y ante la falta de acuerdo, se reactivaron los combates en la capital y otras ciudades. El 20 de octubre, el gobierno impuso un toque de queda en toda la nación, y al día siguiente el Presidente Vieira declaró un alto el fuego unilateral. El gesto fue respondido por el Gral de Brigada Mané, quien aceptó mantener una tregua de cuarenta y ocho horas para escuchar la propuesta de paz del presidente. Luego de intensas negociaciones en Gambia, se alcanzó un nuevo acuerdo, siendo el prelude de la firma de paz el 1 de noviembre, en donde se redimieron los términos del cese de fuego y su verificación a través de una fuerza de interposición ECOMOG (CEDEAO). Asimismo, el despliegue de ésta sirvió para garantizar la seguridad en la frontera con Senegal y la retirada de tropas guineanas y senegalesas. En el ámbito interno se convino en un gobierno de Unidad Nacional, donde los rebeldes contarían con una participación, que permitiera una transición hacia una nuevas elecciones presidenciales y legislativas para marzo de 1999.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	Liberia (1989-2005)	Gobierno, LURD, MODEL	<i>Gobierno, Identidad</i>	<p>La guerra civil estalla el 24 de diciembre de 1989, cuando surge el Frente Patriótico Nacional para la Liberación de Liberia (NPFL), liderado por Charles Taylor y Prince Johnson, para combatir al presidente Samuel K. Doe —en el poder tras dar un golpe de Estado en 1980, y ganar, después, las elecciones de 1985—. Las partes contendientes se multiplican: El INPFL resultado de la escisión de Johnson y el ULIMO nacido a partir del asesinato de Doe en 1990. Posteriormente, este último se divide en dos facciones (ULIMO-K y ULIMO-J, por el enfrentamiento entre las etnias mandingo y krahn. Tras numerosas negociaciones y una decena de fracasados acuerdos de paz, el 25 de agosto de 1995 se firmó en Abuja (Nigeria) un pacto que integraba a los líderes de las facciones enfrentadas, en un gobierno de transición y exigía el desarme de los guerrilleros de cara a la celebración de elecciones. Después de la disolución de las principales guerrillas y su transición en organizaciones políticas, Taylor alcanza la victoria electoral. No obstante, en 2003 abandona su cargo al ser hallado culpable en los crímenes de guerra ocurridos en Sierra Leona (1991-2001). La incertidumbre se incrementó con la aparición de un nuevo movimiento opositor (MODEL, Movimiento para la Democracia en Liberia) que hizo pensar la posibilidad de que los dos principales grupos rebeldes se enzarzaran en una encarnizada lucha por el poder. Pero ambos grupos dieron muestras de su buena voluntad con la firma de un acuerdo de paz que estableció un gobierno de transición hasta octubre de 2005, fecha fijada para la celebración de elecciones libres. Mientras 15.000 azules (UNMIL) se desplegaron en la zona para garantizar la seguridad de la población civil. El Programa de Desarme, Desmovilización y Reinserción de combatientes promovido por Naciones Unidas logró el desarme de unos 70.000 hombres y se consideró completado en diciembre de 2004.</p>
			Interno- internacionalizado	

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>AFRICA</b>	<b>Nigeria (Delta del Níger) (2001-</b>	Gobierno, milicias de comunidades Ijaw, Itsekiri y Urhobo	<i>Identidad-recursos</i>	El conflicto en el Delta del Níger es fruto de las demandas no satisfechas de control de los beneficios de los recursos petroleros que se producen en estas tierras. Diversos grupos armados, entre los que destaca el MEND (ijaw), exigen compensaciones por el impacto que las industrias extractivas tienen sobre su territorio, además de participar de manera más equitativa en el reparto de los beneficios obtenidos de las explotaciones y una mayor descentralización del Estado nigeriano. Los ataques contra instalaciones petroleras y puestos militares, además del secuestro de trabajadores, son los métodos utilizados comúnmente por la insurgencia. y los recursos de las diferentes comunidades que habitan en la región.
			Interno	
	<b>R.Centroafricana (2002 –</b>	Gobierno, mercenarios del Gral. F. Bozizé	<i>Gobierno</i>	Durante el año 2006 la situación en el país se agravó por el incremento de las actividades de diversos grupos insurgentes que denuncian la falta de legitimidad del gobierno de François Bozizé, producto de un golpe de Estado contra el presidente Ange Félix Patassé entre los años 2002 y 2003. El gobierno de Bozizé ha sido acusado de mala gestión de los fondos públicos y de división de la nación. La insurgencia tiene dos frentes: en primer lugar, en la populosa zona centro y noroeste del país, el APRD, dirigido por Jean-Jacques Demafotuh, se ha enfrentado al gobierno de Bozizé reivindicando un nuevo reparto del poder político. En segundo lugar, destacar la escalada de las operaciones de insurgencia en el noreste del país por parte de la coalición de grupos UFDR. A esta inestabilidad se sumó el surgimiento en el noroeste numerosas rosas bandas de asaltadores de caminos, los zaranguinas.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	RD Congo (1998-	Gobierno, RCD-Goma, RCD-K-ML, MLC, milicias Mayi-Mayi, RCD-N	<i>Identidad, Gobierno, recursos</i>	En 1996, las fuerzas guerrilleras de Kabila contaron con el apoyo de Uganda y Ruanda para llevar a cabo un golpe de Estado contra el entonces dictador Mobutu, cuyo régimen había prestado refugio a los autores del genocidio ruandés. Sin embargo, el gobierno de Kabila llevó a cabo medidas contrarias a los intereses de sus simpatizantes, que le valieron alzamientos en 1998 de minorías apoyados por sus antiguos aliados (ugandeses y ruandeses) que ahora buscaban su derrocamiento. Sin embargo, el régimen contó con el apoyo de Angola, Chad, Namibia, Sudán y Zimbabwe que configuró un complejo escenario conflictivo de varios actores. El control y la explotación de los recursos naturales han contribuido a la perpetuación del conflicto y de la presencia de las Fuerzas Armadas extranjeras. La firma de un alto el fuego y de diversos acuerdos de paz entre 2002 y 2003, ha comportado la retirada de las tropas extranjeras y la configuración de un gobierno de transición y posteriormente un gobierno electo en 2006, pero no ha supuesto el fin de la violencia en el este del país, debido a la presencia de facciones de grupos no desmovilizados y del FDLR, responsable del genocidio de Rwanda en 1994.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>AFRICA</b>	<b>Sudán (Darfur) (2003-</b>	Gobierno, milicias pro-gubernamentales y oposición SLMA, JEM	<i>Autogobierno, recursos, identidad</i>	El conflicto de Darfur surge en 2003 en torno a demandas de mayor descentralización y desarrollo de la región por parte de diversos grupos insurgentes, principalmente SLA y JEM. El gobierno respondió al levantamiento utilizando a las FFAA y las milicias árabes janjaweed. Después de la firma de un acuerdo de paz (DPA) entre el gobierno y una facción del SLA en mayo de 2006, la violencia se ha recrudecido además de generar la fragmentación de los grupos de oposición. Desde 2004 existe una misión de paz de la UA en terreno, la AMIS.
			Interno-internacionalizado	
	<b>Senegal (Casamance) (1982 – 2004)</b>	Gobierno, MFDC y sus diferentes facciones	<i>Autogobierno</i>	La región de Casamance es la extremidad sur de Senegal. Dicho territorio está en gran parte separado del resto del país por Gambia. Esta característica se ve reforzada por marcadas diferencias geográficas y étnicas con el resto del país. Desde 1982 los separatistas del Movimiento de Fuerzas Democráticas de la Casamance (MFDC) han estado luchando por la independencia la región; en primer lugar, a través de la protesta popular, a continuación desde 1990, a través de una guerra de guerrillas. El 30 de diciembre de 2004, ambas partes firmaron un acuerdo de paz que ponía fin de forma oficial oficial a 22 años de enfrentamientos armados. El acuerdo contempla el fin del uso de la violencia, una amnistía para los miembros del MFDC y su integración voluntaria en las fuerzas de seguridad del país. No obstante, cabe señalar que al menos tres facciones de dichos grupos se negaron a secundar dicho pacto, incrementando las posibilidades de reactivación de la violencia.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>AFRICA</b>	<b>Somalia (1988-</b>	Gob. Fdral de Transición (ARS) conformada por (UTI) y por la Resistencia Muqawama.	<i>Gobierno</i>	El conflicto armado y la ausencia de autoridad central efectiva que vive el país tienen sus inicios en 1988, cuando una coalición de grupos opositores se rebeló contra el poder dictatorial de Siad Barre y tres años después consiguen derrocarlo. Esta situación dio paso a una nueva lucha dentro de esta coalición para ocupar el vacío de poder. Los diversos procesos de paz para intentar instaurar una autoridad central han tropezado con numerosas dificultades, entre las que destacan los agravios entre los diferentes clanes y subclanes que configuran la estructura social somalí, la injerencia de Etiopía y Eritrea y el poder de los diversos señores de la guerra.
			Interno-internacionalizado	
	<b>Sierra Leona (1991-2000)</b>	RUF, AFRC, Kamajors, RUF, WSB	<i>Gobierno, recursos</i>	El conflicto comienza en 1991 con dos circunstancias señaladas: el levantamiento del RUF, grupo opositor respaldado por Liberia, y la sucesión de dos golpes de Estado hasta las primeras elecciones democráticas del país en 1996, que permiten la elección de un gobierno que combate frontalmente al RUF. Sin embargo, el descontento entre las filas del Ejército, manifiesto en la creación del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (AFRC), facilitan al RUF la consecución de un nuevo golpe de Estado. Aunque en 1998 el gobierno de Kabah es reinstalado gracias al apoyo de ECOMOG, los opositores armados obtienen el respaldo de Liberia, lanzando una nueva ofensiva que sólo terminará con un acuerdo de paz en julio de 1999. La prolongación del conflicto se favoreció del cuyas minas quedaron bajo el control de los grupos armados.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	Sudán sur (1983-2004)	Gobierno, SPLA	<i>Autogobierno</i>	Al finalizar en los años sesenta el primer enfrentamiento entre el norte (predominantemente árabe y musulmán) y el sur (con mayor diversidad étnica y religiosa), se estableció la autonomía del sur. No obstante, la falta de cumplimiento del acuerdo y el creciente peso de los sectores islamistas en la vida política sudanesa (que proponían la arabización e islamización del país) hicieron que se reanudaron las tensiones, estallando un nuevo conflicto en 1983. Sin embargo, en esa ocasión los reclamos del Sur no se limitaban a las presiones políticas y religiosas ejercidas desde el poder central, sino también a cuestiones vinculadas al desarrollo de infraestructura (las inversiones en educación y salud que se concentran en el norte) y más específicamente a la distribución de la renta petrolera: desde fines del siglo pasado Sudán es un país exportador de petróleo y en la actualidad el crudo representa cerca del 90% del total de los ingresos por exportaciones. Cerca del 80% de la producción se origina en yacimientos ubicados en el sur pero sólo recibe el 50% de las regalías. Luego de casi dos décadas de cruentos enfrentamientos que dejaron millares de muertos, el gobierno sudanés y el SPLM firmaron en el 2002 el Protocolo de Machakos como primer paso poner fin al conflicto gracias a la mediación de los países de la región (especialmente Kenia, Etiopía y Eritrea) y a los auspicios de la Unión Africana.
			Interno	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.



## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AFRICA	Uganda Norte (1989-	Gobierno, LRA	<i>Autogobierno, identidad</i>	El actual conflicto tiene sus orígenes en el golpe de Estado que llevó a cabo Laurent Desiré Kabila en 1996 contra Mobutu Sese Seko, que culminó con la cesión del poder por parte de éste en 1997. Posteriormente, en 1998, Burundi, Rwanda y Uganda, junto a diversos grupos armados, intentaron derrocar a Kabila, que recibió el apoyo de Angola, Chad, Namibia, Sudán y Zimbabwe, en una guerra que ha causado alrededor de cinco millones de víctimas mortales. El control y la expoliación de los recursos naturales han contribuido a la perpetuación del conflicto y de la presencia de las Fuerzas Armadas extranjeras. La firma de un alto el fuego en 1999, y de diversos acuerdos de paz entre 2002 y 2003, ha comportado la retirada de las tropas extranjeras y la configuración de un gobierno de transición y posteriormente un gobierno electo en 2006 pero no ha supuesto el fin de la violencia en el este del país, debido a la presencia de facciones de grupos no desmovilizados y del FDLR, responsable del genocidio de Ruanda en 1994.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

[Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/) Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AMERICA	Colombia (1964-	Gobierno, FARC, ELN, AUC (*)	Sistema	En el año 1964, en el marco de un pacto de alternancia en el poder entre los partidos liberal y conservador (Frente Nacional), que excluía toda alternativa política, nacen dos movimientos de oposición armada: el ELN (de inspiración guevarista y con apoyo obrero y universitario) y las FARC (con influencia comunista y de base campesina). En la década de los años setenta aparecen varios grupos más (M-19, EPL, etc.), que acaban negociando con el gobierno, impulsando una nueva Constitución (1991) que establece los fundamentos de un Estado Social de Derecho. A finales de los años ochenta surgen varios grupos de autodefensa, paramilitares instigados por sectores de las Fuerzas Armadas, de empresarios y de políticos tradicionales en defensa del status quo y del mantenimiento de los negocios ilegales como la droga. El dinero es actualmente el principal combustible que mantiene viva la guerra.
		* actualmente desmovilizado	Interno-internacionalizado	
	Perú (1981-2000)	Gobierno Sendero Luminoso, Tupac Amaru	Sistema  Interno	La historia peruana entre finales de los sesenta y comienzos de los ochenta estuvo marcada por la sucesión de gobiernos autoritarios. Durante el gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas nació en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga un grupo político maoísta (el Sendero Luminoso), que declina la invitación a la convocatoria hecha en 1980 para tomar el poder por la vía armada. A esta confrontación se sumó en 1982, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), nacido de remantes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, identificados con el movimiento guerrillero castrista. Después de una feroz política de seguridad gubernamental durante los noventa, las cúpulas de ambas agrupaciones fueron desarticuladas, dando por finalizado el enfrentamiento en el año 2000.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
AMERICA	Haití (2004)	Gobierno, milicias favorables al exPresidente Aristide (chimères), y grupos rebeldes	Gobierno	A principios de 2004, el Presidente, J. B. Aristide, forzado por la presión de EEUU y el avance de grupos armados que anteriormente habían sido sus aliados, renunció al poder y fue sustituido por un gobierno de transición. Sin embargo, la inseguridad y la violencia persistió durante todo el año, debido a los enfrentamientos entre partidarios y detractores del exiliado Presidente, y el desgobierno y los actos de pillaje. La misión de mantenimiento de la paz de la ONU, MINUSTAH debía encargarse de restablecer la seguridad y desarmar a las milicias, pero a finales de año no había completado el despliegue de sus 6.700 efectivos, y fue incapaz de cumplir plenamente con su mandato, debido a la falta de recursos materiales y humanos. Sin embargo, la difícil situación no se prolongó por más tiempo.
			Interno	
ASIA	Afganistán (1) (2001-	EE.UU , Al Qaeda Talibanes Gobierno Kabul	Sistema	El país ha vivido en conflicto armado prácticamente de forma ininterrumpida desde la invasión de las tropas soviéticas en 1979, iniciándose una guerra civil entre las Fuerzas Armadas (con apoyo soviético) y guerrillas anticomunistas islamistas (muyahidines). La retirada de las tropas soviéticas en 1989 y el ascenso de los muyahidines al poder en 1992 en un contexto de caos y de enfrentamientos internos entre las diferentes facciones anticomunistas, lleva al surgimiento del movimiento talibán, que a finales de la década de los noventa se impone y controla la práctica totalidad del territorio afgano. En noviembre de 2001, tras los atentados del 11 de septiembre de al-Qaeda, EEUU invade el país y derrota al régimen talibán. Con el apoyo de la Alianza del Norte (facciones armadas opositoras al régimen). Tras la firma de los acuerdos de Bonn, se instaura un gobierno interino liderado por Hamid Karzai posteriormente refrendado por las urnas. Desde 2006 se ha producido una escalada de la violencia en el país, motivada por la recomposición de las milicias talibán.
			internacional hasta 2001 Interno-internacionalizado	

(1) Este conflicto sólo se ha considerado en su fase actual, iniciada con el ataque de EEUU y Reino Unido en octubre de 2001, aunque el país se encuentra en conflicto armado desde 1979.

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	<b>Filipinas (1969-</b>	Gobierno, NPA	<div style="border-bottom: 1px solid black; padding-bottom: 5px;">Sistema</div> <div style="padding-top: 5px;">Interno</div>	El NPA, brazo armado del Partido Comunista de Filipinas, inicia la lucha armada en 1969 y alcanza su cenit en los años ochenta bajo la dictadura de Ferdinand Marcos. A pesar de que las purgas internas, la democratización del país y los ofrecimientos de amnistía debilitaron el apoyo y la legitimidad del NPA a principios de los años noventa, actualmente está operativo en la mayor parte de las provincias del país. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, su inclusión en listas de de organizaciones terroristas de EE.UU y la UE erosionó enormemente la confianza entre las partes y en buena medida provocó la irrupción de las conversaciones de paz con el gobierno de Gloria M. Arroyo. El NPA, cuyo principal objetivo es el acceso al poder y la transformación del sistema político y el modelo socioeconómico, forma parte del National Democratic Front (NDF), referente político del NPA que agrupa a varias organizaciones de inspiración comunista.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

[Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/) Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>ASIA</b>	<b>Filipinas (1969-</b>	Gobierno, MILF	<i>Autogobierno, Identidad</i>	El nacimiento del MNLF tuvo como propósito para exigir a Manila la autodeterminación del pueblo moro, un conjunto de grupos etnolingüísticos islamizados y organizados políticamente en sultanatos independientes desde el siglo XV.
			Interno	El MILF, por razones estratégicas, ideológicas y de liderazgo, se escindió del MNLF a finales de los años setenta y ha proseguido la lucha armada hasta nuestros días, mientras que el MNLF firmó un acuerdo de paz en 1996 en el que se preveía cierta autonomía para las áreas de Mindanao de mayoría musulmana (Región Autónoma del Mindanao Musulmán).
	<b>Filipinas (1991-</b>	Gobierno, Abu Sayyaff	<i>Sistema, Autogobierno, Identidad</i>	El Grupo Abu Sayyaf lucha desde principios de los años noventa para establecer un estado islámico independiente en el archipiélago de Sulu y las regiones occidentales de Mindanao (sur). Si bien inicialmente reclutó a miembros desafectos de otros grupos armados como el MILF o el MNLF, posteriormente se fue alejando ideológicamente de de ambas organizaciones e incurriendo de forma cada vez más sistemática en la práctica del secuestro, la extorsión, las decapitaciones y los atentados con bomba, lo que le valió su inclusión en las listas de organizaciones terroristas de EEUU y la UE. El gobierno filipino también le acusa de mantener vínculos con organizaciones consideradas terroristas como Al-Qaeda o Jemaah Islamiyah. Según el gobierno, su estrategia contrainsurgente, que goza del apoyo militar de EEUU, habría provocado la muerte, en 1998 y 2006, de los líderes de Abu Sayyaf (los hermanos Janjalani), así como una notable disminución de su capacidad militar.
			Interno internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>ASIA</b>	<b>India (Assam) (1989-</b>	ULFA, BJF, NDFB	<i>Autogobierno, Identidad</i>	El grupo armado de oposición ULFA surge en 1979 con el objetivo de liberar al Estado de Assam de la colonización india, y establecer un Estado soberano. Las transformaciones demográficas sufridas en el estado tras la partición del subcontinente indio, con la llegada de dos millones de personas procedentes de Bangladesh, originan las reclamaciones de la población autóctona asamés en torno a un reconocimiento de sus derechos culturales, civiles y de creación de un Estado independiente.
			Interno internacionalizado	
	<b>India (Jammu y Cachemira) (1989-</b>	JKLF, Lashkar-e-Tayyeba, Hizb-ul-Mujahideen	<i>Autogobierno, Identidad</i>	El conflicto armado en el estado indio de Jammu y Cachemira tiene su origen en la disputa indo-paquistaní por la región de Cachemira desde la independencia y partición de ambos Estados, que finaliza con la creación de una frontera de facto. Sin embargo, desde 1989, el conflicto armado se trasladó al interior del estado de Jammu y Cachemira, donde una multitud de grupos insurgentes, favorables a la independencia total del estado o a la adhesión incondicional a Pakistán, se enfrentan a las fuerzas de seguridad indias.
			Interno internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**Fuente:**

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>ASIA</b>	<b>India (Manipur) (1982-</b>	Gobierno PLA, UNLF, PREPAK, KNF KNA	<i>Autogobierno, Identidad</i>	El conflicto armado que enfrenta al gobierno con los diferentes grupos armados que operan en el estado y varios de éstos entre sí tiene su origen en las demandas de independencia de varios de estos grupos, así como en las tensiones existentes entre los diferentes grupos étnicos que conviven en el estado.
			Interno	
	<b>India (CPI-M) (1967-</b>	Gobierno, CPI-M (naxalitas)	<i>Autogobierno, Identidad</i>	El conflicto armado que enfrenta al gobierno indio con el grupo armado maoísta CPI-M afecta a numerosos estados de la India. El CPI-M surge a finales de los años sesenta con reclamaciones relativas a la erradicación del sistema de propiedad de la tierra, así como fuertes críticas al sistema de democracia parlamentaria, considerada como un legado colonial. Desde entonces, la actividad armada ha sido constante y ha venido acompañada del establecimiento de sistemas paralelos de gobierno en aquellas zonas bajo su control, fundamentalmente rurales. Las operaciones militares contra este grupo, considerado como terrorista por el gobierno indio han sido constantes. En el año 2004 se inició un proceso de negociación que resultó fallido.
			Interno	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	India (Nagalandia) (1955-	Gobierno, NSCN-K, NSCN-IM	Autogobierno, Identidad	El conflicto que afecta al estado de Nagalandia se origina tras el proceso de descolonización británico de la India (1947), cuando surge un movimiento naga que reclama el reconocimiento de derechos colectivos para esta población, minoritariamente cristiana, frente a la mayoría hindú india. La creación de la organización naga NCC en 1946 marca el inicio de las reclamaciones políticas de independencia y su lucha armada se inicia en 1955.
			Interno	
	Indonesia (Aceh) (1976-2005)	Gobierno, GAM	Autogobierno, Identidad	El grupo armado de oposición Movimiento de Liberación de Aceh (GAM) declaró unilateralmente la independencia de la región en 1976 y, desde entonces, luchó contra las políticas de expolio económico (gas y petróleo) y represión militar del dictador Suharto (1965-98). Con el inicio de la democratización de Indonesia en 1998, se ensayaron dos intentos de resolución política del conflicto, pero no fue hasta después del tsunami de diciembre de 2004 (que devastó la región y provocó la muerte de unas 70.000 personas) cuando ambas partes entablaron en Helsinki unas conversaciones de paz. Estas se cristalizaron en un acuerdo de paz (agosto de 2005) que prevé una amplia autonomía para Aceh.
			Interno	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.



**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	Myanmar (1948-	Gobierno, vs (KNU, SSA-S, KNPP, UWSA, CNF, ALP DKBA, KNU/KNLA, KNPLAC, SSNPLO)	<i>Autogobierno, Identidad</i>	Desde 1948 decenas de grupos armados insurgentes de origen étnico se han enfrentado al gobierno de Myanmar reclamando un reconocimiento a sus particularidades étnicas y culturales y demandando reformas en la estructuración territorial del Estado o la independencia. Desde el inicio de la dictadura militar en 1962 las Fuerzas Armadas han combatido a grupos armados en los estados étnicos, combinándose las demandas de autodeterminación de las minorías, con las peticiones de democratización compartidas con la oposición política.
		Interno		
	Nepal (1996-2006)	Gobierno, CPN	<i>Sistema, identidad</i>	Este país vivió desde 1996 hasta el año 2006 un conflicto armado que enfrentó al Partido Comunista de Nepal (CPN) con el gobierno nepalés. Los rebeldes maoístas pretendían derrocar la monarquía autoritaria existente e instaurar una república popular comunista – maoísta. La situación de pobreza extrema, las grandes desigualdades sociales derivadas del sistema de castas instaurado y las diferencias étnicas reinantes así como las condiciones políticas caracterizadas por la corrupción y el mal funcionamiento en el sistema de partidos, fueron algunos de los problemas que avivaron este conflicto y contribuyeron al fortalecimiento del CPN. Hacia el mes de enero de 2003 los maoístas y el gobierno acordaron un alto el fuego bilateral y anunciaron posibles negociaciones de paz, pero este acercamiento se rompió en junio del mismo año. Finalmente, hacia noviembre de 2006 el líder de la guerrilla maoísta de Nepal, Prachanda, y el primer ministro, Girija Prasad Koirala, firmaron un acuerdo de paz mediante el cual se declaró de manera formal la terminación del conflicto armado, así como se previó la incorporación de representantes de la guerrilla al Parlamento y al gobierno para un periodo de transición de seis meses hasta la celebración de elecciones.
			Interno	

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	<b>Papua New Guinea (Bougainville) (1989-1996)</b>	Gobierno BRA	<i>Autogobierno, recursos</i>	La independencia reivindicada por la Isla de Bounganville a Papúa Nueva Guinea se militarizó a principios de 1989. En dicho territorio están ubicadas las minas de Porge; importantes yacimientos de oro y cobre bajo control económico australiano. Sus extracciones generan más de la mitad de los ingresos por exportaciones y son un elemento esencial en la economía del país. También son importantes los yacimientos de petróleo de la isla. El conflicto se profundizó en los siguientes años, con el envío de tropas de Papúa Nueva Guinea a Bougainville, pero los separatistas mantuvieron el control de la mina de cobre de Porgera. En julio de 1997, en Nueva Zelandia, el gobierno y los rebeldes secesionistas de Bougainville alcanzaron un acuerdo definitivo de cese al fuego, desmilitarización de la isla y envío de tropas de paz de la ONU. Australia prometió fondos para la reconstrucción de Bougainville.
	<b>Pakistán (noroeste) (2001-</b>	Gobierno, milicias talibán milicias tribales	<i>Sistema</i>	El conflicto armado en la zona noroeste del país surge como consecuencia del conflicto armado en Afganistán tras los bombardeos estadounidenses en 2001. La zona comprende las Áreas Tribales Federalmente Administradas (FATA) que habían permanecido inaccesibles al gobierno pakistaní hasta 2002, año en el que se inician las primeras operaciones militares en la zona y en la provincia de la frontera noroccidental. Tras la caída del régimen talibán en Afganistán a finales del año 2001, integrantes de las milicias talibán, con supuestas conexiones con al-Qaeda, se refugian en esta zona de Pakistán, dando lugar a operaciones militares a gran escala de las FFAA pakistaníes con apoyo estadounidense. La población local, mayoritariamente de etnia pashtún, ha sido acusada de prestar apoyo a los combatientes procedentes de Afganistán. Desde las primeras operaciones en 2002, la violencia ha ido en aumento.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	<b>Pakistán (Baluchistán) 2005-</b>	Gobierno, BLA, BRA y BLF	<i>Autogobierno, Recursos</i>  Interno	Baluchistán, la provincia más rica en recursos naturales, pero con algunas de las tasas de pobreza más elevadas del país, ha vivido cuatro periodos de violencia armada (1948, 1958, 1963-69 y 1973-77) en los que la insurgencia ha explicitado su objetivo de obtener una mayor autonomía e incluso la independencia.
	<b>Sri Lanka (1983-</b>	Gobierno, LTTE	<i>Autogobierno, identidad</i>  Interno	Tras la colonización de la isla en 1948, la población tamil de la región ha sufrido un creciente proceso de marginación por parte del gobierno, integrado fundamentalmente por las elites inglesas. Esta circunstancia lleva al grupo armado LETTE a la creación de un Estado tamil independiente por la vía armada.
	<b>Tailandia sur (2004-</b>	Gobierno, milicias secesionistas de las comunidades musulmanas	<i>Autogobierno, identidad</i>  Interno	A principios del siglo XX, la partición del Sultanato de Patán (península de Malasia) permitió que una parte del territorio quedara bajo la soberanía de la actual Malasia y la otra bajo el dominio tailandés. Desde entonces ha habido grupos que han luchado para resistir las políticas de homogeneización política, cultural y religiosa impulsadas por Bangkok o bien para la independencia de las provincias, de mayoría malayo - musulmana. Aunque el conflicto remitió durante las décadas sesenta y setenta, la llegada al poder de Thaksin Shinawatra en 2001 implicó un drástico giro en la contrainsurgencia y antecedió el estallido de la violencia que vive la región desde 2004.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	Timor Leste (1975-2000)	Gobierno indonesio vs movimiento independentista.	<p data-bbox="752 207 1061 355"><i>Independencia, identidad</i></p> <p data-bbox="752 355 1061 470">internacionalizado</p>	<p data-bbox="1061 207 2161 355">Después de declarar su independencia de Portugal en 1975, una Timor Oriental sufrió una invasión y ocupación por parte de Indonesia, que finalmente la anexó a su territorio como la provincia de Timor Oriental. Desde entonces se inició un periodo de ocupación de veinticuatro años, así</p> <p data-bbox="1061 355 2161 470">como la dura represión contra el movimiento independentista. La masacre de Dili el 12 de noviembre de 1991, fue un punto de inflexión que generó un creciente movimiento de solidaridad internacional que eliminó importantes aliados de Indonesia y abrió la ventana para una mayor implicación portuguesa.</p> <p data-bbox="1061 470 2161 585">En 1998, tras la dimisión de Suharto y su reemplazo por el presidente Habibie, Yakarta llegó a ofrecer la autonomía de Timor Oriental dentro del Estado indonesio, aunque descartó la independencia, y señaló que Portugal y las Naciones Unidas deben reconocer la soberanía de Indonesia. Sin embargo, los esfuerzos de Portugal comenzaron a ganar algunos aliados que permitieron ejercer una fuerte presión internacional sobre Indonesia, que finalmente accedió a celebrar un referendun para el futuro de Timor Oriental. El 30 de agosto de 1999 el resultado de la consulta popular arrojó en 78.% de votos a favor de la independencia, rechazando la fórmula alternativa de autonomía. En represalia por dichos resultados soldados indonesios apoyados por milicias progubernamentales, llevaron a cabo una campaña de violencia y el terrorismo. Aproximadamente 1.400 timorenses murieron y 300 mil por la fuerza empujados a Timor Occidental como refugiados. La mayoría de las infraestructuras del país, incluyendo casas, suministro de agua, y las escuelas y casi el 100% la red eléctrica del país fueron destruidos. La presión internacional sobre Indonesia, llevó al gobierno a retirar sus tropas y permitir el acceso de una fuerza multinacional para estabilizar el área. De manera que Naciones Unidas autorizó la creación de una fuerza militar la INTERFET (Resolución 1264), con tropas de 17 países de 09/1999 a 02/2000. Asimismo, la organización internacional estableció una Administración de Transición</p>

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ASIA	<b>Timor Leste</b> Continuación...			a finales de 2001, para constituir una asamblea constituyente que redactaría una constitución, tarea que finalizó en febrero de 2002 Timor Oriental se convirtió formalmente independiente el 20 de mayo de ese mismo año.
EUROPA	<b>Gran Bretaña (Irlanda del Norte) (1960-1998)</b>	IRA (secesionista)	<i>Autogobierno, identidad</i>	El conflicto armado de Irlanda del Norte se desarrolló en torno al status político de dicho territorio, durante la segunda mitad del siglo XX. Enfrentó por una lado, a unionistas (de religión protestante y mayoritaria en la región) que se mostraban partidarios de preservar sus lazos con Gran Bretaña; y por el otro, republicanos irlandeses, generalmente católicos y demográficamente minoritarios, que abogaban por la independencia del Reino Unido o su integración a la República de Irlanda, país de religión católica. Ambos bandos recurrieron a las armas y la provincia se hundió en una espiral de violencia que duró desde de finales de la década de los sesenta hasta la firma del Acuerdo de Viernes Santo (10 de abril de 1998), que sentó las bases de un nuevo gobierno, en el cual católicos y protestantes comparten el poder.
		Fuerza Voluntaria del Ulster (grupo paramilitar unionista), el Ejército y la Policía del Ulster	Interno	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
EUROPA	Macedonia YRP 2001	FFAA macedonias ELN alabanés	Autogobierno, <i>identidad</i>  Interno	La guerra civil se libró entre el gobierno y los rebeldes de etnia albanesa (Ejército de Liberación Nacional), principalmente en el norte y el oeste del país, entre marzo y junio de 2001. Esta guerra terminó con la intervención de la (OTAN) que permitió las condiciones para llegar al Acuerdo de Ohrid (13 agosto 2001). En el mismo el gobierno accedió a transferir mayor poder político y el reconocimiento cultural a la minoría albanesa; mientras que los rebeldes se comprometían a entregar sus armas a la OTAN y a abandonar las demandas separatistas, así como reconocer plenamente a todas las instituciones macedonias.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
EUROPA	Serbia y Mont. (Kosovo) (1997-1999)	ELK FFAA del Gob.	Autogobierno, identidad	Aunque la pertenencia histórica de Kosovo (de mayoría albanesa) a territorio yugoslavo le había permitido gozar de cierto grado de autonomía, ésta fue suprimida con la revisión constitucional del presidente de la República Federal de Yugoslavia (RFY), el serbio Milosevic Sloan en 1989. Luego de varias iniciativas para hacer definitiva su independencia, el máximo líder Ibrahim Rugova, aconsejó la utilización de métodos no violentos, esperando que al finalizar la guerra de la antigua Yugoslavia el problema kosovar fuera abordado, pero no fue así. En 1997 aparece el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK; UCK en albanés) que realiza ataques a las autoridades serbias y cuyas acciones son respondidas duramente por las tropas serbias contra la población albanesa. El potencial desestabilizador de la delicada zona produjo importantes esfuerzos diplomáticos de Europa, EE.UU, la ONU y la OTAN que presionaron por alcabar un diálogo entre las partes. Si bien los albanos-kosovares suscribieron por su parte un acuerdo de paz, según el cual Kosovo pasaría a gozar de una amplia autonomía y vería desgarse las fuerzas multinacionales en su territorio. Sin embargo, el gobierno de Serbia no se mostró favorable. A partir de ese momento, el conflicto se torna internacional con los ataques de la OTAN al territorio de la RFY.
			Interno-internacionalizado	

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
EUROPA	Rep. Federal Yugoslavia-OTAN 1999	Gobierno RFY Fuerzas Internacionales	internacional	<p>Ante la negativa de Milosevic a aceptar los acuerdos de paz que cesaran las hostilidades en Kosovo, la OTAN bombardeó objetivos militares yugoslavos (en Serbia, incluida la región de Kosovo, y en Montenegro) en marzo de 1999. Capítulo que abrió la implicación internacional directa sobre el conflicto. Así, mientras Milosevic rompía relaciones con occidente, incrementaba los enfrentamientos con el ELK y la presión sobre la población albanos-kosovar. Con mediación rusa, en los meses de abril y mayo se desarrollaron las conversaciones de paz entre la OTAN y la RFY, en las que la OTAN ofreció a Milosevic una propuesta del Grupo de los Ocho, que incluía el final inmediato de la represión contra la población albanos-kosovar, la presencia de una fuerza internacional civil y de seguridad bajo el auspicio de la ONU, el retorno de los refugiados, el establecimiento de una administración interina y la negociación del autogobierno de Kosovo, así como la desmilitarización del ELK y el respeto a la integridad y soberanía de la RFY. Después de que el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia dictara a finales de mayo una orden de detención contra Milosevic y cuatro de sus principales colaboradores, por haber cometido crímenes contra la humanidad y violación de las leyes de guerra en la provincia de Kosovo, el presidente serbio aceptó como base de un acuerdo el plan ofrecido por el G-8, que posteriormente permitiría presentar unas condiciones de paz al Parlamento yugoslavo, que finalmente aprobó en junio.</p>

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.



## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
EUROPA	<b>Georgia-Rusia 2008</b>	Fuerzas armadas de ambos gobiernos	internacional	Desde la descomposición de la URSS y la independencia de Georgia en 1991 las relaciones de ambos actores han sido tensas, principalmente por el acercamiento de Georgia a las instituciones políticas y militares de occidente (UE y OTAN), frente al interés ruso de preservar su influencia en la zona. Además las guerras en Osetia del sur y Abjasia a principios de los noventa, en las que Moscú jugó un papel ambiguo marcaron las relaciones bilaterales posteriores. La tensión escaló en 2006 y se agravó en 2008 alrededor de las mencionadas regiones secesionistas.
	<b>Rusia (Chechenia) (1999-</b>	Gobierno ruso Varios grupos armados de oposición	<i>Autogobierno, identidad, sistema</i>  Interno	En el contexto de descomposición de la URSS, la república chechena se enfrentó con la Federación Rusa en busca de su independencia (1994-1996). Esta llamada la 1ª guerra terminó en un tratado de paz que no resolvió el estatus de Chechenia, reabriendo el conflicto en 1999, con el detonante de unas incursiones en Daguestán por rebeldes chechenos y atentados en ciudades rusas. Con un discurso antiterrorista, el ejército ruso entró de nuevo en Chechenia y dio por acabada la guerra en 2001, sin acuerdo ni victoria definitiva, y propició un estatuto de autonomía y una administración chechena pro-rusa. No obstante, los enfrentamientos persisten, en paralelo a una creciente islamización de las filas rebeldes chechenas y una regionalización de la lucha armada.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

### Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

[Http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/) Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

<b>Región</b>	<b>Conflictos armados (inicio-fin)</b>	<b>Actores armados</b>	<b>Tipología</b>	<b>Causas de fondo</b>
<b>EUROPA</b>	<b>Turquía (sudeste) (1984-</b>	PKK	<i>Autogobierno, identidad,</i>  Interno-Internacionalizado	El enfrentamiento comienza en 1984, cuando el gobierno turco repele fuertemente la ofensiva insurgente lanzada por el partido marxista-leninista PKK, en la que reclamaba la independencia del Kurdistan. El conflicto dio un giro en 1999, con la detención de Öcalan y el posterior anuncio del PKK del abandono de la lucha armada y la transformación de sus objetivos, dejando atrás la demanda de independencia para centrarse en la reivindicación del reconocimiento a la identidad kurda dentro de Turquía. Entre el discurso de lucha antiterrorista de Turquía y de autodefensa por parte del PKK, el conflicto se mantuvo vivo en forma de tensión en los años posteriores y escaló en 2007.
<b>ORIENTE MEDIO</b>	<b>Iraq-EEUU/Reino Unido (2003-</b>	EEUU/RU  Fzas internacionales	<i>Sistema, Gobierno, Recursos</i>  Internacional hasta transferencia poder en junio 2005 Interno-internacionalizado	La invasión de Iraq, por parte de la coalición internacional liderada por EEUU en marzo de 2003, utilizando la supuesta presencia de armas de destrucción masiva como argumento y con la voluntad de derrocar al régimen de Saddam Hussein por su supuesta vinculación con los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Esta situación propició el inicio de un conflicto armado en el que progresivamente se involucraron numerosos actores: las tropas internacionales, las FFAA iraquíes, milicias y grupos insurgentes, y al-Qaeda, entre otros. La nueva repartición del poder entre grupos sunníes, shíies y kurdos en el marco institucional instaurado tras el derrocamiento de Hussein provocó descontento entre numerosos sectores. La violencia ha ido en aumento, superponiéndose la oposición armada contra la presencia internacional en el país, a la lucha interna por el control del poder con un marcado componente sectario desde febrero de 2006, principalmente entre shíies y sunnies.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

## ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
<b>ORIENTE MEDIO</b>	<b>Israel- Palestina** (2000, II Intifada-)</b>	Israel, milicias de colonos ANP, Fatah (Brigadas de los Mártires de Al Aqsa), Hamas (Brigadas Ezzedin al Qassam), Yihad Islámica, FPLP, FDLP, Comités de Resistencia Popular	Autogobierno, Identidad, Territorio  Internacional	El conflicto entre Israel y los diferentes actores palestinos se reinicia en el año 2000 con el estallido de la segunda Intifada propiciada por el fracaso del proceso de paz promovido a principios de los años noventa (Proceso de Oslo, 1993-1994). El conflicto palestino-israelí se inicia en 1947 cuando la resolución 181 del Consejo de Seguridad de la ONU divide el territorio de Palestina bajo mandato británico en dos Estados y poco después se proclama el Estado de Israel (1948), sin poderse materializar desde entonces un Estado palestino. En 1948 Israel anexiona Jerusalén oeste y Egipto y Jordania ocupan Gaza y Cisjordania, respectivamente. En 1967, Israel invade Jerusalén Este, Cisjordania y Gaza tras vencer en la 'Guerra de los Seis Días' contra los países árabes. No será hasta los acuerdos de Oslo que la autonomía de los territorios palestinos será formalmente reconocida, aunque su implementación se verá impedida por la ocupación militar y por el control del territorio impuesto por Israel.

\* La clasificación de los conflictos armados se realiza a partir de una doble tipología. De una parte las causas de incompatibilidad: demandas de autodeterminación y autogobierno (Autogobierno), aspiraciones identitarias (Identidad); oposición al sistema político, económico, social e ideológico del Estado (Sistema) o a la política interna o internacional del gobierno (Gobierno). De otra parte, se determina si el conflicto es interno, interno-internacionalizado o internacional.

**Fuente:**

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.

**ANEXO I. REGISTRO DE CONFLICTOS ARMADOS EN EL MUNDO 1996-2009**

Región	Conflictos armados (inicio-fin)	Actores armados	Tipología	Causas de fondo
ORIENTE MEDIO	Israel-Líbano 2006	Israel brazo armado de la organización Hezbollah	Internacional	El bombardeo de Israel sobre el Líbano el 12 de julio marcó el inicio de un conflicto que duraría 33 días hasta la firma de un alto al fuego permanente el 11 de agosto a través de la resolución 1701 del Consejo de Seguridad de la ONU. A pesar de los frecuentes incidentes en la zona, la escalada en julio tuvo lugar, según fuentes israelíes, debido al lanzamiento de cohetes dirigidos al norte de su territorio y al secuestro de dos soldados por parte del grupo libanés Hezbollah, acusado de tener el apoyo de Irán y Siria. El conflicto se inició en mayo de 2007 cuando el Ejército libanés se enfrentó en un campo de refugiados palestino en el norte del país a la milicia Fatah al-Islam, surgida en 2006. El gobierno libanés había acusado al grupo armado de perpetrar un atentado en una zona cristiana de Beirut en los meses previos y consideró a Fatah al-Islam como emisario de los servicios de inteligencia sirios en el Líbano (hecho negado tanto por la milicia como por Siria) y de pertenecer a al-Qaeda. El conflicto se inició en 2004 cuando los partidarios del clérigo al-Houthi, pertenecientes a la minoría shií, iniciaron una rebelión en el norte del Yemen con la intención reinstaurar en el conjunto sunní del país un régimen teocrático similar al desaparecido en 1962. Asimismo, los rebeldes siempre han acusado de corrupción al gobierno y de desatender las regiones montañosas septentrionales, a la vez que se han opuesto a su alianza con los EEUU en la lucha contra el terrorismo. El conflicto se ha cobrado miles de víctimas y ha provocado el desplazamiento de miles de personas.
	Interno-Internacionalizado			
	Yemen (2004-	FFAA, seguidores del clérigo al-Houthi (al-Shabab al-Mumen)	Sistema	
			Interno	

\* Fuente:

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA, ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*

Ed. Acaria, (Informes anuales desde el año 2003 al año 2010) Disponibles en [http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=66&lang=es)

y el Departamento de Investigación de Paz de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo (PRIO) Uppsala Dataset, 2008.

<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/> Último acceso en febrero 2011.