

LA ASISTENCIA EUROPEA A COLOMBIA:
¿UNA CONTRIBUCIÓN VIRTUAL A UN PLAN VIRTUAL DE PAZ?*

Joaquín Roy'

Este artículo presenta un detallado análisis de la actual asistencia europea a Colombia, indicando las diferencias entre las percepciones europeas y estadounidenses sobre las causas de la problemática que acosa al país, diferencias reflejadas en sus respectivas visiones sobre el Plan Colombia. La perspectiva europea es ilustrada por medio de la presentación de las posiciones críticas adoptadas por algunas de sus entidades acerca del excesivo componente militar del plan, como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, España y otros estados miembros de la Unión Europea. El autor también contrasta las necesidades y problemas a los que para Europa debiera responder el plan de ayuda, las dificultades que encuentra en su adhesión al mismo y las bases filosóficas de la contribución europea.

PALABRAS CLAVE: Asistencia Europea/ Plan Colombia/ Comisión Europea/ Parlamento Europeo/ Procesos de paz.

This article presents a detailed analysis of current European assistance to Colombia, indicating the differences between European and American perceptions of the causes of the problems that plague the country as reflected in their respective views of Plan Colombia. The European perspective is illustrated by presenting the critical positions taken by various entities regarding Plan Colombia's excessive military focus, including the European Commission, the European Parliament, Spain and other European states. The author examines the contrasting view that stresses a broader range of needs and problems in Colombia to which the European Union's aid should respond, the difficulties met in this approach, and the philosophic basis of the European contribution to Colombia.

KEY WORDS: European assistance / Plan Colombia / European Commission / European Parliament / Peace process.

* Ponencia presentada en la conferencia "Implementing Plan Colombia: Strategic and Operational Dimensions for the U.S. Military," organizada en Miami, Florida, entre el 31 de enero y el 2 de febrero de 2001, por el U.S. Army War College y el North-South Center de la Universidad de Miami. En versión reducida en inglés será publicada como documento de trabajo con el título "European Perceptions of Plan Colombia". Mi agradecimiento se extiende a Ambler H. Moss, director del Centro, y a Max Manwaring, profesor del U.S. Army War College, por su apoyo. Numerosos funcionarios de los gobiernos de Francia, Alemania y España, y varios miembros del personal de la Comisión Europea han contribuido con comentarios y documentación. Todos ellos han preferido permanecer anónimos y no pueden ser señalados como responsables del tono o contenido de los comentarios, que son de la exclusiva competencia del autor.

** Joaquín Roy. Catedrático de la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami. Senior Research Associate, Centro Norte-Sur. Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y Doctor por la de Georgetown (Washington, D.C.).

INTRODUCCIÓN: PALABRAS, CIFRAS Y HECHOS

El 30 de abril de 2001, Chris Patten, comisario europeo de Relaciones Exteriores, con gran satisfacción anunció en Bruselas, ante un impresionante conjunto de donantes internacionales, que la Unión Europea (UE) confirmaba la contribución de € 335 millones (aproximadamente \$304 millones) para el proceso de paz en Colombia (Patten, 2001a,b; ANCOL, 2001b,c). Simultáneamente, el presidente colombiano Andrés Pastrana, recién llegado de Noruega y Alemania, declaraba en Bogotá que el famoso y controvertido Plan Colombia estaba financieramente cubierto (ANCOL, 2001c). En adición a los \$4.000 millones procedentes de fondos colombianos, la oferta europea completaba la cifra de US\$3.500.000 millones en fondos procedentes del exterior para redondear un total de US\$7.500.000 millones destinados a transformar a Colombia, de ser percibida como una sociedad en desintegración, y dominada por la guerrilla y el narcotráfico, en una sólida democracia y una robusta economía.

El impresionante ejemplo de unidad demostrado por veintisiete países y diez organizaciones internacionales convocados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la capital de la UE era como un sueño de cooperación mundial convertido en realidad. Aunque en rigor la UE solamente contribuía con unos € \$100 millones de su propio presupuesto, el financiamiento procede de todos los confines del mundo, como producto de un programa de maratón telefónica o televisiva. Un año antes, Estados Unidos había prometido US\$1.300 millones, 250 de los cuales debían ser destinados a programas sociales e institucionales. España lideró la iniciativa europea con una oferta de US\$100 millones, Japón donaría US\$70

millones para proyectos de irrigación, la ONU comprometió US\$131 millones de sus programas de protección de la infancia, el FMI y la banca internacional proporcionarían otros US\$1.000.000 millones, y US\$300 millones fueron reservados por el Banco Mundial, el BID y la Comunidad Andina. Suiza donó US\$15 millones. Incluso Portugal se comprometió a donar US\$300.000. Con posterioridad, como respuesta a la presión internacional, la Casa Blanca prometió aportar US\$800 millones adicionales destinados a la llamada Iniciativa Regional de los Andes (IRA) (United States. Department of State, 2001), con inmediato beneficio para Colombia. (Iragorri, 2001; *El Espectador*, 2001b; AFR 2001d; *Santafé*, 2001; Sotillo, 2001; Cañas, 2001).

Esta atmósfera repleta de entusiasmo estaba al mismo tiempo oscurecida por negros nubarrones. Celebrando la festividad del 1 de mayo, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) enviaban un mensaje a través de Internet en el que prometían "no un minuto de silencio, sino toda una vida de combate" (FARC, 2001). Estados Unidos rechazó las demandas de organizaciones pacifistas para retrasar el suministro de ayuda militar (*El Tiempo*, 2001b). Los representantes del Parlamento Europeo (PE) confirmaron su percepción del Plan Colombia como un proyecto de guerra y no un programa de paz, en el cual la UE no debiera verse implicada (González, 2001). La letra menuda de las declaraciones oficiales también escondía incertidumbres y condicionamientos para la asistencia internacional a Colombia.

Todavía bajo el impacto de las masacres ejecutadas por los paramilitares de extrema derecha y el colapso de las negociaciones entre el gobierno colombiano y el Ejército

de Liberación Nacional (ELN), los funcionarios de la UE exigían a Bogotá una política más firme y la necesidad de garantizar la seguridad del personal que debería poner en práctica los proyectos aprobados. Los funcionarios de la UE confidencialmente aludían a que las cifras oficiales correspondían en realidad a las partidas de proyectos anteriores ya aprobados, que se reiteraban como respuesta a las peticiones colombianas destinadas a nuevos planes. Este contradictorio y ambivalente contexto tiene una larga y tortuosa historia, que puede ser rastreada al nacimiento del Plan Colombia y su desarrollo más reciente.

Bajo el vencimiento del plazo establecido para el 31 de enero de 2001, el presidente Pastrana se debatía entre el dilema de negociar con las FARC o desplegar al ejército por el territorio controlado por la guerrilla en vista de no haber conseguido beneficios por la desmilitarización de lo que se denominó la zona de "despeje" (Bastenier, 2000; *El Tiempo*, 2001a; Forero, 2001). Simultáneamente, el gobierno colombiano acordaba los detalles de un nuevo despeje otorgado al ELN, bajo la presión de la mediación de la comunidad internacional. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo (con una mayoría conservadora-democrristiana) aprobó una resolución por 474 votos a favor y solamente uno en contra (con 33 abstenciones) oponiéndose al Plan Colombia. Este complejo proyecto es percibido en Europa como de inspiración estadounidense, con objetivos "militaristas" y de contra insurgencia, y con un fuerte potencial de propagación hacia otros países andinos (Esteruelas, 2001b; Nelson, 2001; Miranda, 2001).

Para equilibrar esta actitud negativa, con el fin de demostrar el apoyo europeo al pueblo colombiano, una delegación de expertos

patrocinada por la Comisión Europea llegaba a Colombia para evaluar los proyectos de asistencia social y económica que serían financiados por la UE y los estados miembros. Paralelamente, los embajadores de los 15 estados miembros de la UE acreditados en Bogotá enviaron un directo mensaje a todas las facciones en conflicto para que reasumieran las negociaciones encaminadas a una paz duradera (Arcieri, 2001). El anuncio del 30 de abril representó el cierre de un ciclo, pero quizás no sea el final de toda la historia de la crisis colombiana y su conexión europea.

Este confuso y contradictorio escenario revela que las perspectivas de una positiva implicación europea en aras de resolver algunos aspectos de la endémica confrontación colombiana no son nada claras. A pesar de las declaraciones optimistas de la UE y algunos estados, el deterioro de la situación durante el año 2000 contribuyó a que progresivamente la visión sobre el país tomara un matiz muy pesimista. Esta valoración negativa también se aplicó a la evolución del conflicto interior y a la valoración sobre la posibilidad de que una contribución europea a través de la adhesión al Plan Colombia (o un programa independiente) pudiera lograr la disminución de los daños causados y la consecución de una paz duradera.

Las percepciones de la UE y de los Estados Unidos acerca de la problemática colombiana y de sus causas están diametralmente separadas, sin que las reiteradas declaraciones del gobierno colombiano (Pizano, 2001; Pastrana, 2000,2001a,b; Colombia, 2000a,b) y los esfuerzos de los especialistas norteamericanos (Marcella, 2001; Núñez, 2001) hayan conseguido cerrar la brecha de las percepciones negativas acerca de la limitada atención a resolver los problemas institucionales, especialmente los que tienen que ver con los

aspectos judiciales (Nagle, 2001). Sigue pesando la impresión de que la generación del Plan Colombia tiene su origen en la reconversión de un problema que durante años fue considerado como un conflicto entre gobierno y guerrilla, en uno al que se le adhirió la dimensión del narcotráfico, reduciendo ésta en una novedosa concepción de "narcoterrorismo". Por lo tanto, la lógica de la nueva estrategia fue la de arrebatar a la guerrilla su fuente económica y, de esa manera, poder terminar con esta amenaza por métodos militares (Cepeda, 2001a, b; Albright, 1999).

Consolidar la cooperación transatlántica en la identificación de las prioridades aún es posible, para lograrlo se necesita una larga actitud de negociación y comparación de criterios. Si bien al principio de 2000 el diagnóstico podía ser más positivo, sobre la base de la buena disposición de los actores europeos, al término de ese año el panorama se había enrarecido. La ansiada implicación europea en Colombia parece oscilar entre dos extremos. Por un lado, existe una actitud optimista de Europa, dispuesta a suministrar el necesario apoyo político para la tarea de lograr una paz duradera mediante la contribución de cuantiosos fondos destinados para programas sociales y económicos. Por otro lado, voces confidenciales advierten que Europa no proporcionará ayuda efectiva, a no ser que los Estados Unidos reformen drásticamente la parte más polémica de su participación. Varios factores han contribuido a este balance contradictorio.

EL PLAN COLOMBIA EN LA PERSPECTIVA EUROPEA

La negativa percepción del Plan en Europa se hizo evidente cuando en agosto de 2000 se

expusieron los detalles de la participación de los Estados Unidos en el mismo, con motivo de la visita del presidente Clinton a Cartagena de Indias. Posteriormente, la desproporción que surge de un análisis comparativo de los esfuerzos de la lucha contra el tráfico de drogas frente a la ausencia de atención suficiente a los asuntos sociales e institucionales ha incrementado la actitud crítica de los observadores europeos ante lo que hasta el momento era de exclusivo dominio de los gobiernos y especialistas.

Irónicamente, la política exterior de los Estados Unidos es el factor que frecuentemente actúa como cohesionador en la formación de una visión europea. La cautela o ambivalencia de Europa ante la crisis colombiana refleja también su creciente desconfianza acerca de la política exterior de los Estados Unidos debido al aumento en su unilateralismo (sea en el terreno estratégico, medioambiental o económico). En este contexto general, solamente se requiere que Washington haga un mal gesto o presente un proyecto dudoso para que sus actitudes sean tomadas como excusa y generen una respuesta europea.

En este caso puede ser diferente. Los europeos parecen impelidos por un resorte que les confiere una impresionante coherencia en la formación de una visión independiente y una percepción coordinada. Se necesitan dos requisitos para que esa alianza europea sea eficaz. El primero es que la respuesta de la política que se ha convertido en centro de una controversia sea un proyecto asequible, con un bajo costo para los gobiernos u organizaciones europeas. El segundo es que la resistencia europea cuente con la ayuda de algún grupo de oposición en los propios Estados Unidos que respalde su posición frente a dicha política.

En otras palabras, se necesita que los asuntos incluidos en la agenda que son objeto de desacuerdo no tengan una naturaleza extremadamente sensible o de repercusiones globales. No pueden constituir una amenaza seria para ninguno de los temas fundamentales de la seguridad europea (energía, migración, nacionalismo radical) o que afecten especialmente a cualquiera de los estados miembros. En este escenario, tal plataforma de oposición colapsaría en cualquier momento cuando el interés nacional de uno de los estados se viera amenazado. Los europeos necesitan aliados en el frente interior de la opinión pública, la política partidista, los centros de reflexión y la comunidad académica.

El Plan Colombia encaja perfectamente en este esquema. En cuanto al costo político o económico, tiene un precio asequible para convertirse en objeto de contestación. Está regionalmente limitado. Recuerda las similitudes con la aventura de Vietnam, y por ese motivo se ha convertido en tema de controversia en el frente interior. Cuenta con la colaboración de influyentes observadores, columnistas conservadores y liberales, y centros de reflexión (Bussey, 2000; De Young, 2001; Dudley, 2000; Graham, 2000; Flynn, 2001; Kissinger, 2001; Oppenheimer, 2000a,b; Pfaff, 2000, 2001; Shifter, 2000; White, 1999; Will, 2000; *The Washington Post*, 2000; *The New York Times*, 2001b). También ayuda el hecho de que los vecinos de Colombia se opongan a la política de los Estados Unidos (Bukley, 2000; Tamayo, 2000a, b).

Sin embargo, también resulta comprensible que un tema tan complejo como el de la crisis de Colombia sea objeto de un debate interno entre el liderazgo de las instituciones de la UE y se pueda convertir fácilmente en causa de desacuerdo táctico entre los es-

tados miembros. La percepción negativa no pertenece a un bloque monolítico. Algunos sectores y gobiernos europeos se sienten inclinados a ofrecer su apoyo incondicional. Otros prefieren expresar su preocupación e irritación ante los aspectos más polémicos del Plan o sus variadas interpretaciones. Por regla general, la mayoría de los estados miembros se muestran muy escépticos acerca de un proyecto que perciben como inspirado y dirigido por los Estados Unidos. Al mismo tiempo, estos mismos gobiernos experimentan extrema dificultad para entender los objetivos de una operación que se relaciona con los límites de la injerencia en los asuntos internos de otro país.

Aunque los funcionarios europeos por regla general son extremadamente prudentes en sus declaraciones, consideran que el conflicto debe ser resuelto por los propios colombianos. La percepción europea señala a la corrupción gubernamental, la injusticia social y el abandono de las obligaciones estatales como las principales causas de la crisis. A pesar de todo, el Plan Colombia sobrevive como candidato para una respuesta europea global, mediante la combinación de dos líneas de acción. Por un lado, los líderes europeos se oponen a la lógica de la estrategia de la seguridad militar seguida por los Estados Unidos. Por otro lado, insisten en diseñar una política conjunta.

La reacción en Europa al conocer los detalles del respaldo de los Estados Unidos puede ilustrarse como un movimiento de manos y brazos en dos tiempos, como en un ejercicio de gimnasia sueca. En primer lugar, los funcionarios europeos levantaban los brazos y colocaban las manos sobre la cabeza, para expresar un sentimiento de incredulidad y temor. A continuación, se llevaban las manos a los bolsillos para palpar las

billeteras y comprobar que estaban en su lugar. En principio, se consideró que se les pedía que pagaran por los gastos adicionales, que eran más caros que los proyectos centrales, como en esas construcciones donde los presupuestos se multiplican en cifras de proporciones descomunales. Parecía que el financiamiento europeo sería necesario cuando el equipo militar se agotara y la última gota de sangre de los colombianos hubiera sido derramada, en expresión dramática de un especialista (Tokatlian, 2000; Roy, 2000 a, b; Lozano, 2000a, b, 2001a, b, c; Reding, 2000; Valenzuela, 2000).

En resumen, los europeos tenían la impresión de que deberían pagar los platos rotos de una guerra que no habían efectuado ni habían empeorado. Durante décadas, la implicación de los Estados Unidos en diversas zonas del mundo, muy especialmente en América Latina, se ha comparado con los movimientos de un elefante que desea pasar desapercibido, pero que se halla anclado al terreno, inclinado a derribar el mástil central de la carpa del circo con trágicas consecuencias. El Plan Colombia se ajusta a esta descripción.

El panorama global que contribuye a esta percepción europea se ha visto complicado por numerosas versiones e interpretaciones sucesivas del Plan desde que fue anunciado por el gobierno colombiano¹. Aparentemente, insatisfechas por las dos estrategias complementarias para venderles el mismo producto a dos audiencias diferentes (básicamente, la población colombiana y el Congreso de los Estados Unidos), las autorida-

des colombianas deseaban responder las preocupaciones de los europeos acerca del Plan original mediante la invitación para que Bruselas propusiera un "plan especial para Colombia", una petición que los europeos deseaban considerar. Así sucedió tempranamente cuando el 19 de mayo de 2000, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Fernández de Soto, se reunió con el comisario Chris Patten. Este señaló que las preocupaciones de la Comisión giraban alrededor del componente militar, la ausencia de implicación de los diversos bandos en disputa, la carencia de tratamiento de los temas de derechos humanos, la reforma agraria y los problemas de impuestos². Evitar la etiqueta "Plan Colombia" se convirtió en parte central de la agenda europea. Por ello, el uso de la expresión "Proceso de paz" se convirtió en la regla.

Una vez expresadas estas preocupaciones, Patten tomó la iniciativa para lograr una respuesta sólida a las necesidades colombianas. En primer lugar, se mostró descorazonado (por no decir irritado)³ por el hecho de que algunos gobiernos europeos ralentizaban el proceso de ofrecer contribuciones y apoyo. El comisario de Relaciones Exteriores claramente reveló que algunos estados miembros deseaban desmarcarse del apoyo al Plan. Aunque declaró que entendía y compartía sus motivos, creía que de esa manera se "mandaba un mensaje equivocado" en caso de que se apoyaran proyectos que no cuadraban con el Plan. Patten le reiteró a Fernández de Soto que la Comisión planeaba "hacer todo lo posible" para continuar el proceso y proponer a los estados miembros que se

1 Véase la página oficial: <http://www.presidencia.gov.co/plancolo/index.htm>.

2 Comunicaciones internas y entrevistas con el personal de la UE.

3 Carta de Josep Piqué, ministro de Asuntos Exteriores de España, 19 de septiembre de 2000.

organizara un programa europeo de ayuda, para lo cual ofrecía los servicios de la Comisión para la coordinación⁴. Los hechos posteriores muestran que esa tarea se cumplió.

La Unión Europea, los gobiernos de los estados más influyentes (en virtud de sus vínculos históricos con Colombia o debido a sus programas de asistencia a Latinoamérica), y también otros países que no son miembros de la UE (Noruega, Suiza), han expresado un extremo grado de preocupación por la crisis colombiana. En diferentes términos y condiciones, Europa ha prometido apoyo y recursos considerables. La evidencia demuestra que Colombia es un tema prioritario. Desde los enfrentamientos sangrientos de Centroamérica, Europa no había tenido una mejor oportunidad de verse implicada en un conflicto generado tras el fin de la guerra fría. La urgencia para actuar y cooperar en la resolución de los graves problemas de Colombia ha atraído la atención de todos los influyentes gobiernos y organizaciones de Europa, con limitadas excepciones. Los aspectos relacionados con el narcotráfico han contribuido a generar este interés, ya que Europa sufre tanto como los Estados Unidos las consecuencias del tráfico y el consumo de drogas, y muy especialmente en los tiempos recientes debido al encarecimiento de la "mercancía" en Europa, en comparación con el precio relativamente más bajo en América, con lo cual la desviación del tráfico hacia el viejo continente es, paradójicamente, una de las consecuencias negativas de la contribución europea para limitar el cultivo y comercialización en suelo americano (Forero, 2001d).

Dos protagonistas de la ayuda europea, aunque de distinta naturaleza, son foco de atención especial y presión para que el apoyo resulte eficaz: España y las instituciones de la UE. Otros gobiernos (especialmente Francia y Alemania) se debaten entre la presión paralela de expresar críticas y la necesidad de cooperar.

LA ACTITUD DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión ha seguido el tema de Colombia como una de las prioridades de la región. El comisario Patten ha jugado un difícil papel en escuchar las críticas de los países miembros (y el Parlamento Europeo) (European Parliament, 2000) acerca del Plan Colombia. Al mismo tiempo, ha agradecido el entusiasmo de otros, especialmente el gobierno español, para ofrecer colaboración y evitar así la irritación de los Estados Unidos. De forma más explícita que en declaraciones oficiales, la percepción de la Comisión Europea con respecto a Colombia y la justificación para la necesidad de la implicación europea está más lúcidamente expresada en un artículo del propio Patten (Patten, 2000).

En aseveraciones que no deben ser interpretadas como la típica aclaración suplementaria de no reflejar la visión de la Comisión (que muy por el contrario, lo hacen), Patten prometió el máximo apoyo de los principales protagonistas para el proceso de paz: Colombia y los países andinos. A su parecer, el proceso necesita un enfoque regional, coordinado de forma equilibrada y coherente, teniendo en cuenta que los problemas son

4 Comunicaciones internas.

más amplios y más complejos que el territorio delimitado por fronteras estatales. El desafío más importante está constituido por la violación de los derechos humanos, la carencia del respeto por el estado de derecho, y el deterioro del papel del estado causado por el narcotráfico. Europa no solamente tiene un interés en Colombia, sino también responsabilidad. Sin embargo, a pesar de que hay señales de progreso, el Comisario Europeo para Relaciones Exteriores tiene una visión realista de las endémicas condiciones que requieren tratamiento a través de una respuesta estructural más profunda. La violencia no es solamente la causa del problema, sino también la consecuencia de la situación prevaleciente en el país. Por este motivo, la Comisión Europea tiene la obligación de denunciar las violaciones de los derechos humanos, cualesquiera sean los perpetradores, y demandar su castigo.

Para traducir las palabras en hechos, Patten comprometió el respaldo político para el proceso de paz con un apoyo financiero concreto de €105 millones, además de la tradicional ayuda humanitaria. La contribución total de los entes comunitarios de esa manera ascendería a aproximadamente € 300 millones. Tres áreas son prioritarias para la atención de la UE: la promoción y la defensa de los derechos humanos, la reducción de las diferencias socioeconómicas, y el refuerzo institucional.

Reflejando la documentación de la UE (European Comision, 2000a,b,c), la clave filosófica de la implicación europea y el perfil de su contribución están claramente resaltados en este artículo. Cuando los observado-

res de la nueva situación recuerdan los precedentes de la participación de la UE en Latinoamérica, con los correspondientes desacuerdos con los Estados Unidos, el enfrentamiento causado por el Plan Colombia puede invitar a recordar la oposición europea sobre cómo tratar con Cuba al final de la guerra fría, especialmente a causa de leyes extraterritoriales como la Helms-Burton. Sin embargo, la agenda europea en el caso de Colombia parece compararse mejor con la experiencia más exitosa del análisis y tratamiento de Europa con respecto a los enfrentamientos de Centroamérica en la década de los ochenta. El llamado *Proceso de San José* y la convicción de que el conflicto no había sido causado por la infiltración soviético-cubana, sino por la desigualdad social, es el modelo que se convierte en candidato idóneo para el desarrollo de un Plan Colombia II (la visión europea). La referencia explícita al modelo de la cooperación en Centroamérica ocupa un lugar destacado en el artículo de Patten. Como en el caso centroamericano, la paz en Colombia está considerada como una empresa que reclama dimensiones regionales latinoamericanas y las contribuciones "de muchas personas en muchos países", haciendo propia una expresión del ex presidente de Costa Rica Oscar Arias, en su discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz de 1987 por sus esfuerzos en conseguir la pacificación centroamericana. En cualquier caso, conviene recordar que tales consideraciones están también fielmente reflejadas en las declaraciones oficiales de la Comisión Europea⁵.

Con el fin de identificar los sectores asequibles de unos proyectos financiados por

5 Véase la página: http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/intro/sec_1647_3.htm

la UE, el grupo latinoamericano de los Representantes Permanentes (REPER) de los estados miembros acordó una serie de "principios":

Por un lado, el acuerdo llama la atención sobre el necesario reconocimiento de la sociedad civil y las comunidades locales de Colombia como actores fundamentales, el entendimiento de que el gobierno colombiano necesita contribuir financieramente a los proyectos, la no intervención de los grupos armados en las regiones identificadas para la actividad de la UE, la neutralidad y la transparencia en todos los programas, la íntima relación con los programas nacionales, y la expectativa de que el éxito de los proyectos no será posible sin el estricto respeto por los derechos humanos y la redistribución de la riqueza.

Segundo, también menciona que las actividades de la UE deberán insertarse en un contexto internacional más amplio, especialmente en la lucha contra la producción y tráfico de drogas. Por ejemplo, la masiva utilización del *fusarium oxysporum* debería prohibirse. La UE debería usar su diplomacia en la lucha contra la producción química de productos empleados en la producción de las drogas ilícitas, la intensificación de la cooperación inter-regional en el control del narcotráfico y en la lucha contra el lavado de fondos.

Por último, el acuerdo identifica algunas regiones como prioritarias para la acción de la UE: el Chocó, el macizo colombiano, el sur (Putumayo, Caquetá, Nariño), el Mag-

dalena Medio y Cartagena del Chaira (Group AMLAT,2000).

Sin embargo, se detecta la presencia de un doble discurso que domina el escenario de las demandas formuladas a Europa: hay diferencias entre las respuestas de los europeos en público y las respuestas hechas confidencialmente. Los gobiernos europeos revelan que sus análisis están afectados por un comprensible doble perfil. Por una parte, los gobiernos que mantienen una relación cordial con el gobierno colombiano tienen sumo cuidado de no expresar en público las opiniones alarmantes que usan en privado y en comunicaciones confidenciales. Consideran la situación como endémica, propia de una sociedad fracturada, y no un simple conflicto entre gobierno y guerrillas como en una película de policías y ladrones que se desarrolla en un escenario tropical. Este doble discurso se aplica también a los comentarios de un aparente acuerdo entre los Estados Unidos y Europa.

En conversaciones confidenciales, los funcionarios europeos tienden a ser más explícitos. Los gobiernos y organizaciones europeas tienen la impresión de que a ellos se les pide pagar una factura económica y social, mientras que en el otro lado del Atlántico el drama es reducido a un problema de narcotráfico y enfrentamiento militar. Expresando la reacción ante las propuestas de financiamiento, como comentario a una sección del Plan Colombia sobre la contribución de la comunidad internacional⁶, un diplomático español anotó esta gráfica expresión popular: "*Poner la pasta*"⁷. En térmi-

6 Los proyectos están detallados en la página: <http://www.presidencia.gov.co/plancolo/volumen2/>

7 Notas de la conferencia.

nos más crudos, nunca detectados en los documentos o en declaraciones, en el viejo continente existe la impresión de que los colombianos aportan los muertos, los Estados Unidos suministran el equipo militar y los europeos donan el dinero para aminorar el costo social y el daño ecológico causado por las dos primeras partes. Esta ayuda europea se percibe en diversos círculos de Europa como una especie de "remedio" que se aplicará en cuanto termine la ejecución de los planes militares de los Estados Unidos. Este sentimiento, compartido por muchos funcionarios y diplomáticos en oficinas y pasillos de Madrid, París y Bruselas, se refleja también con una impresionante coincidencia en informes y comentarios independientes. Con la cooperación europea, los colombianos deberán "limpiar los destrozos dejados por los norteamericanos" (Petras, 2000).

LA ESPECIFICIDAD DE ESPAÑA

La percepción española sobre la crisis de Colombia puede ser descrita como un aparente contraste entre dos actitudes. Por un lado, el Plan Colombia ha generado una notable reacción crítica en la opinión pública (Bastener, 2000,2001; Haro, 2000; Tertsch, 2000; Valenzuela, 2000), en la red de las ONGs, y en los centros de reflexión y la comunidad académica. Aunque se podía esperar la aparición de bandos ideológicos al analizar un conflicto en el que guerrillas de inspiración marxista participan activamente, con la consiguiente reticencia de la prensa conservadora, no se ha producido tal fractura en el caso del Plan Colombia. Por otro lado, los observadores se pueden sorprender ante el entusiasmo demostrado por el gobierno español en participar con fondos y apoyo político en todas las avenidas del Plan. Esta aparente contradicción convierte a España

en una excepción a la regla general de crítica recepción que el Plan tuvo en Europa. Esto puede explicarse sobre una doble base. En primer término, en el caso del gobierno español, el uso de un doble discurso se puso en práctica para lograr una campaña bilateral de relaciones públicas de cara al gobierno colombiano y el norteamericano. Sin embargo, mientras las declaraciones oficiales son respetuosas hacia el gobierno colombiano y las demás facciones del conflicto, en privado el panorama es tan negativo como el del resto de los europeos.

La segunda justificación para esta aparente magnanimidad y generosidad del pueblo español está anclada en una doble base. Por una parte, la explicación más convincente del apoyo español sigue siendo el compromiso histórico y cultural de España con el desarrollo y la democracia en Latinoamérica, una vez se consolidó la transición española y se convirtió en un punto de referencia. El apoyo de España también se explica de forma menos científica por lo que algunos observadores con ironía llaman "el síndrome de apuntarse a todo". Se trata de un movimiento reflejo que todavía aqueja al liderazgo español para adherirse a una multitud de proyectos internacionales con el fin de equilibrar el aislamiento que aquejó a este país en, por lo menos, los dos últimos siglos. Funciona como esa reacción tan europea de oponerse a los Estados Unidos para aminorar la exhaustiva presencia de la única superpotencia. En la búsqueda de proyectos para adquirir cierto protagonismo, España se convierte en lo opuesto de una potencia media de tipo aislacionista. Colombia es, por lo tanto, un tema apetecible para este objetivo.

La implicación española también se explica porque en estos momentos España está

regresando a las Américas por vía de la economía. Aunque las inversiones españolas en Colombia no tienen el volumen registrado en Argentina o Chile, el efecto de propagación de la crisis colombiana ha alarmado al liderazgo empresarial y ha impelido al gobierno a actuar en consecuencia. Afectada por la crisis política, Colombia ocupa el penúltimo lugar entre las economías latinoamericanas en un sondeo efectuado por las empresas españolas, en cuanto a eficacia de la administración pública, perspectivas económicas y de negocios, eficiencia de la comunidad empresarial y buen ambiente para los negocios (ABC, 2001).

Es de sobra conocido el hecho de que el servicio diplomático español tiene diversos perfiles ideológicos. La visión retrógrada que dominó la diplomacia de España en los años 50, 60 y 70 ha sido progresivamente desplazada por una actitud liberal y otra más inclinada hacia la izquierda al tratar los problemas del mundo según los intereses nacionales. En contraste con otros países europeos, la percepción crítica de la política exterior de los Estados Unidos no es un monopolio de la izquierda española, sino que también es una inclinación natural de la derecha desde la derrota de 1898 a causa de la intervención en Cuba, Puerto Rico y Filipinas. En lo concerniente a la política exterior de Washington en América Latina y su relación con los regímenes reaccionarios, el servicio diplomático español ha sido muy crítico desde 1976. La crisis de Colombia ha servido para consolidar estas dos corrientes de opinión.

Por regla general, la percepción de un número notable de diplomáticos españoles, cuya visión coincide con la de las ONGs, académicos y profesionales de la información, incluye un retrato de un estado colombiano fracturado, carente de control territo-

rial y legitimidad, sin reconocimiento por la parte de la sociedad que demanda justicia. Entre los urgentes problemas estructurales que deben enfrentarse se incluyen los siguientes: una cultura de exclusión y discriminación social, el endémico conflicto armado que equivale a una guerra civil, una sociedad plagada por la criminalidad común, un deseo de modernización sin democratización, impunidad crónica y ausencia de justicia, y la agobiante presencia de la cultura del narcotráfico. El resultado de este complicado panorama es el rechazo de la política como profesión. Según esta impresión, el Plan Colombia fracasa en contestar una pregunta central: ¿está dirigido a terminar con las actividades del narcotráfico o se propone como estrategia aplicable a las demás dimensiones?

Según la óptica española, la resolución de este escenario ofrece tres alternativas: una improbable victoria militar de uno de los bandos, la más que probable continuación del conflicto, y un proceso de negociación; una opción que parece ser la más factible a medio plazo. Sin embargo, el gobierno colombiano debiera tener sumo cuidado al negociar con las guerrillas, con el fin de que la consecución de la paz incluya el que los opositores puedan salir con la cabeza alta para hacer posible su reinserción en la sociedad. Se debieran evitar las condiciones de rendición y desmovilización repentina si se persigue el objetivo de la negociación entre, por un lado, el gobierno y todos los sectores de la sociedad, y por el otro, los grupos insurgentes. Esta negociación debiera incluir todos los temas pendientes que aquejan a la sociedad colombiana, como la reforma agraria, la administración de los recursos de energía, la representación política, la agenda social, los poderes regionales, el papel de la policía y los militares, y una políti-

ca de protección de la seguridad de la población.

Esta visión diplomática también es realista. En primer lugar, no se prevé una solución a corto plazo. La formación de un gobierno verdaderamente representativo no será posible si se excluye a importantes sectores de la sociedad colombiana. Todos los actores y víctimas deben cooperar para enfrentar la inercia histórica en la que el gobierno está naufragando, al carecer de credibilidad y control territorial. El reto verdadero consiste en la creación de un estado nuevo.

En respuesta a la petición del presidente Pastrana para la cooperación internacional, la diplomacia española está doblemente preocupada. Por una parte, toma nota de la actitud crítica de sus colegas de los estados miembros de la UE, quienes tienen una sensibilidad diferente hacia los temas latinoamericanos. Por otra, son conscientes de que España puede aparecer aislada una vez los sectores críticos consigan inclinar la actitud general. El Plan Colombia se percibe como impreciso, militarista y dictado por los Estados Unidos. Los diplomáticos españoles, por lo tanto, sugieren que se persuade al gobierno colombiano para que retrase la promoción y la ejecución del Plan, eliminando todos los detalles relacionados con la lucha contra el tráfico de drogas o la erradicación de cultivos ilegales. Como alternativa, se invita a Colombia a presentar otro plan compuesto casi exclusivamente por proyectos de

desarrollo social y económico, reforma agraria, mejoramiento de la justicia, y la lucha contra la corrupción⁸.

Al tratar el apoyo económico el panorama resulta todavía más confuso. Conviene inspeccionar los detalles de la oferta española en lo que respecta a la financiación de los proyectos. Como en otros ejemplos de la asistencia española al desarrollo (que tampoco es una excepción en el panorama general de la UE), la promoción del Plan Colombia se convierte en la "venta" de la contribución de proyectos reales y virtuales. Ante la carencia de documentación detallada, el paquete total (calculado entre US\$100 y 200 millones) puede ser una combinación de proyectos en marcha con la adición de líneas de crédito. Los peores temores se confirmaron meses más tarde después de la urgencia de las declaraciones y las actividades diplomáticas. Cuando se pedían detalles sobre la asistencia española en coordinación con otros donantes europeos, los datos y la documentación pertinentes brillaban por su ausencia⁹.

LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO (PE)

A finales de enero de 2001 la necesidad de la renovación de la zona desmilitarizada de "despeje" para las FARC, como incentivo para las negociaciones de paz, estaba en la mente de todos. Para dramatizar todavía más

8 Estos comentarios y recomendaciones son un resumen de diversas conversaciones sostenidas durante los meses de julio y septiembre de 2000 con diplomáticos españoles con conocimiento y responsabilidades directas en esa área, y han estado complementados con la consulta de la documentación pertinente y disponible en el contexto del viaje del presidente Clinton a Cartagena de Indias en agosto de 2000. El contenido y actitud han permanecido inalterables desde entonces.

9 Fuentes de la UE disponibles en enero de 2001.

la seriedad del momento, el presidente Pastrana acortó su viaje a Europa y regresó a Bogotá bajo los rumores de presión militar para intervenir en la zona. Al mismo tiempo, el gobierno colombiano decidió aprobar los detalles de otra zona asignada al ELN. Con el traspaso de gobierno en Washington, se especuló acerca de un cambio de rumbo hacia Colombia. No por casualidad, la comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo tomó la iniciativa y consiguió que el plenario aprobara una resolución. El contenido de esta declaración tuvo lecturas diferentes según las inclinaciones de los actores colombianos y los diferentes observadores, y se convirtió en objeto de estudio según se fueran desarrollando los futuros acontecimientos.

La comisión del PE reafirmó su posición a través de la intervención del comisario Poul Nielson, un socialdemócrata danés que detenta la cartera de Cooperación y Desarrollo. Este es un interesante detalle porque muestra que el interés de la UE es más amplio que el monopolio de la cartera de un comisario (Patten). En segundo lugar, el perfil de la cartera de Desarrollo Internacional desde la última ampliación de la UE refleja el impacto de la percepción de los países nórdicos, que tienen una actitud muy estricta con respecto a la responsabilidad, la eficacia y la transparencia, y hacen hincapié en la democratización y respeto por los derechos humanos. Recordando a los asistentes el apoyo político y financiero a la iniciativa de paz en Colombia, Nielson expresó de nuevo la preocupación de la Comisión por el "componente militar" del Plan, confirmó el respaldo de los programas de la ONU de 1998 para el tratamiento de los problemas de la droga, y prometió el apoyo de la UE en las medidas positivas con respecto a la reducción de la demanda de consumo de drogas y

el refuerzo del Estado de Derecho. Comprometió €105 millones para el periodo 2000-2006, con €10 millones adicionales en 2001, y anunció la llegada del equipo de expertos para estudiar los proyectos en la región del Magdalena Medio, lo que representa otros € 20 millones. También confirmó el apoyo político de la UE a través del *Grupo de Países Amigos* para garantizar las negociaciones con respecto a las zonas de "despeje" y en los esfuerzos para evitar el derrame del conflicto a otros países, para lo cual se recomendaba un tratamiento regional (Nelson, 2001).

La resolución del Parlamento fue precedida por una dura intervención del portugués Joaquim Miranda, un miembro del grupo de Izquierda Unida, como presidente de la Comisión de Cooperación y Desarrollo. En primer lugar, enfatizó que la UE no puede permanecer indiferente ante la crisis colombiana y debe asumir "posiciones sin ambigüedades". A su parecer, la situación actual tiene como elemento crucial el Plan Colombia, por lo que solicitaba a la Comisión y al Consejo de la UE "distanciarse" de éste, a causa de cuatro razones principales: su "carácter militarista", el carecer de un "proceso vinculativo" con la sociedad colombiana, no reconocer el fenómeno paramilitar, y poner en peligro el proceso de paz. Recordó que el 9 de septiembre de 2000 el Consejo de la UE pidió un plan específicamente europeo, e insistió en la necesidad de diferenciarlo del Plan Colombia, con una crítica velada hacia "el único gobierno europeo" [España, según se ha mencionado anteriormente] pública y financieramente comprometido con su apoyo. Finalmente, insistió en la necesidad de las reformas sociales y económicas en Colombia para corregir las causas históricas de los problemas actuales (Miranda, 2001).

En este contexto, la sesión plenaria del Parlamento Europeo aprobó una de las declaraciones más duras sobre la situación de un país latinoamericano. Además de insistir en los detalles anteriormente mencionados (crisis endémica, violación de los derechos humanos, inadecuación del Plan Colombia, responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico) el texto delinea un mandato para que la UE apoye el proceso de paz con el objetivo de reforzar las instituciones, facilitar el desarrollo alternativo y proporcionar la debida asistencia social y humanitaria. Con estos propósitos, la sociedad civil y las ONGs deben contar con los medios necesarios. La redistribución de la riqueza es una necesidad vital en un sistema en el que los campesinos no son propietarios de la tierra.

En resumen, la UE debe desarrollar su propia estrategia "no militarista", con "neutralidad y transparencia," y con la participación de la sociedad civil en la negociación del proceso de paz. Se urge a la Comisión de la UE para que proporcione los recursos financieros necesarios y se recibe con satisfacción el plan del Consejo para evaluar la situación cada seis meses. Se reitera la necesidad del tratamiento regional para la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de sustancias destinadas a la producción de drogas ilícitas y el lavado de dinero. Se solicita la colaboración de todos los grupos armados y de los países vecinos para que contribuyan a una solución global. De forma muy especial, el texto expresa alarma por el hecho de que desde el inicio de las negociaciones de paz, los actos de violencia y terrorismo (asesinatos, secuestros, masacres) han aumentado. La impunidad ha generado la frustración y la impotencia de la población, mientras los observadores internacionales más implicados en el drama colom-

biano (como es el caso de la representante de la ONU, Mary Robinson) han certificado la ineficacia de las medidas contra los grupos paramilitares, por lo que solicitan el apoyo de la UE para la protección y financiamiento de las organizaciones de derechos humanos (European Parliament, 2001).

OTROS ACTORES EUROPEOS

Como en cualquier familia política, hay miembros inclinados a mostrar actitudes más radicales que otros. Ante el Plan Colombia, algunos estados se han distinguido por sostener una visión más antagonista. Bélgica y Alemania han sido los países líderes al insistir en que la UE debe distanciarse del Plan Colombia y que la ayuda europea se debe condicionar. Bélgica, Italia, Suecia, Alemania, Austria y Dinamarca han estado al frente de la exigencia de financiar programas destinados a la protección de los derechos humanos y la integración de la sociedad civil. Sin embargo, algunos países (Alemania, Austria) están sumamente preocupados por el hecho de que declaraciones rígidas y limitaciones impuestas con criterios políticos pueden hacer peligrar la eficacia de los proyectos existentes, con lo que la contribución de algunos estados se haría problemática, pues no están en disposición de suministrar "dinero fresco". Este defecto revela la dependencia de la ayuda europea en manos de los programas nacionales, o en el contexto de grupos subregionales (COLAT, 2000a,b).

El *Grupo de Países Amigos* representa el tipo de participación internacional que contribuye a facilitar los acuerdos y contactos entre las diversas facciones colombianas. El grupo fue diseñado con la clara estrategia

de reflejar que cuenta con la UE como eje nuclear (España y Francia), pero también incluye estados que disfrutaban de una reputación de ser neutrales (Suiza) o que tienen considerable experiencia en servir de puente (Noruega). Cuba es el representante latinoamericano y este hecho refleja su sincero compromiso en tratar de resolver la crisis. La mayoría de los acuerdos forjados entre el gobierno colombiano y las FARC se han logrado gracias a la diplomacia de este grupo. Al mismo tiempo, sus miembros han sido muy críticos frente a la actitud adoptada por el ELN, pero no han cesado esfuerzos para incorporar a esta guerrilla en las negociaciones.

El desarrollo del Plan Colombia coincidió con una triple capacidad del gobierno francés. Además de ser miembro del *Grupo de Países Amigos*, Francia ejercía la presidencia de la UE durante el segundo semestre de 2000. Como fuerza influyente de la UE en América Latina, donde los intereses culturales y económicos han sido tradicionalmente muy importantes (las inversiones francesas se sitúan en primer lugar en Colombia), el gobierno francés no podía permitirse el lujo de perder esa oportunidad para mejorar su prestigio en el mundo de postguerra fría. Mientras que en ciertas dimensiones de política interior la influencia del presidente conservador Jacques Chirac está presente, en la mayor parte de los sectores de política exterior las líneas generales parecen reflejar todavía la visión de François Mitterrand. Este detalle es evidente en lo relativo a los ángulos latinoamericanos de la política exterior de los Estados Unidos. Como ejemplo, los casos de Cuba (oponiéndose al alcance territorial de leyes como la Helms-Burton y la ILSA) y Colombia proporcionaron a Francia la misma oportunidad que cuando lideró a Europa en el diseño de la cooperación cen-

troamericana durante los años ochenta. El gobierno francés ha sido respaldado por la activa prensa liberal y pro izquierdista, liderada por el influyente *Le Monde* (Abellard, 2000; Colson, 2000; De Beer, 2000; Delcas, 1999; Devalpo, 2000; Kazandjian, 2000; Lemoine, 2000a,b; Riche, 2000) y por la inclinación tradicional de los intelectuales franceses hacia las causas de los marginados (Lévy, 2001; Gómez, 2000). Mientras ejercía la presidencia de la UE, el embajador Renaud Vignal, director del Departamento de las Américas del Quai D'Orsay, apoyó con claridad las declaraciones generales de la Comisión Europea al considerar que la contribución europea al proceso de paz confirma que la búsqueda de la paz es una única esperanza que Colombia tiene. Este es un proceso que requiere tiempo, paciencia y una buena dosis de compromiso de las partes en conflicto. Según sus declaraciones, no hay una solución militar que garantice una paz duradera. Finalmente se comprometió a suministrar un paquete de ayuda con la cooperación de otros donantes, sobre la base de los siguientes puntos: apoyo al estado de derecho, defensa de los derechos humanos, lucha contra las causas de la violencia, protección ambiental, y consolidación de la cooperación regional.

Como miembro del *Grupo de Países Amigos*, y muy especialmente como guardián de la Convención de Ginebra, el gobierno suizo ha sido clave para proporcionar una mayor credibilidad a los esfuerzos europeos que faciliten el proceso de paz. En sucesivas declaraciones, Suiza ha insistido en la necesidad de obtener una paz duradera, para lo que no se debe escatimar esfuerzos. Reafirmando la opinión de los demás socios europeos, el gobierno suizo considera como prioritario el respeto a los derechos humanos, un consenso generalizado entre todos los sec-

tores colombianos, y un estudio cuidadoso de los daños ambientales. Consecuentemente, los representantes de Suiza expresan dificultad para aceptar el componente militar del Plan y los programas de erradicación indiscriminada de cultivos. Con una promesa de US\$12 millones pagaderos en tres años, el gobierno suizo también se compromete a colaborar en las siguientes áreas: asistencia a los desplazados, protección a los derechos humanos, negociaciones con el ELN, establecimiento de una oficina de Defensor del Pueblo, y distintas formas de apoyo a las ONGs (Christen, 2000).

Es innegable la influencia de Alemania no solamente en el seno de la UE sino también en la escena global. De forma sistemática, la República Federal de Alemania, muy especialmente tras la reunificación, ha conseguido recuperar un lugar central en los asuntos internacionales desde su virtual destrucción en la segunda guerra mundial. El liderazgo alemán entendió perfectamente el mensaje de Robert Schuman y ha estado al frente de la presencia de la UE en el mundo. No sorprende, por lo tanto, que la crisis colombiana, en vista de la imponente presencia alemana en América Latina y la generosidad de los programas de asistencia al desarrollo (30 por ciento del total de la UE), haya captado la atención del gobierno alemán. Alemania no quiere identificarse con el Plan Colombia, pero apoya el proceso de paz¹⁰. Haciendo eco de las diversas declaraciones europeas, Alemania ha insistido en que este detalle quede reflejado en los documentos". Del dicho al hecho, esta posición se refleja en un aumento del 50 por ciento en sus programas de cooperación con Colombia, para

un total de aproximadamente US\$800 millones (Volmer, 2000).

Como uno de los países más críticos del Plan, Bélgica ha liderado las voces europeas que consideran que la crisis colombiana es más honda que las actividades de la guerrilla y el narcotráfico. Señalando "la desigualdad, el bajo nivel de vida y la ineficacia del gobierno para responder a las demandas de la población", el gobierno belga "se opone diametralmente" al Plan tal como está presentado por el gobierno colombiano. En su lugar propone una solución más integral y promete su apoyo con una contribución que, sumando los préstamos anteriores a las donaciones futuras (a distribuirse a través de las ONGs belgas), ascendería a un total de US\$8 millones (Boutmans, 2000).

CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD Y LA DIFICULTAD DE LA AYUDA EUROPEA

El compromiso de Europa con Colombia no desfallecerá en las dimensiones humanitarias y políticas. La presión para contribuir continuará gracias a una combinación de factores. En primer lugar, destaca el hecho de que la participación europea siempre ha sido bienvenida en Latinoamérica, y muy especialmente en crisis como la de Colombia. La implicación europea raramente se ve como un caso de injerencia. Por el contrario, si el ejemplo de Centroamérica sirve de precedente y comparación, la identificación de la participación de la UE, sus estados miembros, o las ONGs europeas, no representa un requisito de procedimiento que necesite ser controlado por razones de justificar gastos y pre-

¹⁰ Explícita declaración del gobierno alemán al autor, a través del consulado en Miami, 12 de enero de 2001.

¹¹ Comunicación interna de la Comisión (13 de octubre de 2000).

supuestos. El emblema azul con las doce estrellas frecuentemente funciona como un escudo de excelencia y garantía, en claro contraste con la ambivalencia demostrada hacia la identificación con proyectos financiados por las agencias de los Estados Unidos. Esta concepción puede representar un juicio injusto acerca de la contribución de numerosos actores de origen norteamericano, pero refleja el daño causado por los errores del pasado. El uso de los servicios de mediación y control de los estados y agencias europeos tiene un considerable capital político para ser usado en el futuro.

En consecuencia, no sorprende que los centros de reflexión, los académicos y el propio gobierno de los Estados Unidos estén de acuerdo con el gobierno colombiano al considerar a Europa como un actor indispensable. A la vista de la complejidad de la crisis colombiana, se requiere que ésta sea tratada por una multiplicidad de contribuyentes. Prácticamente ningún comentarista cuestiona el papel crucial que pueden jugar los actores europeos, sea actuando bajo la sombrilla de la UE, delegando las funciones humanitarias en las ONGs, o usando la autonomía de las políticas exteriores de los estados miembros.

Ahora bien, la posición de los actores europeos se enriquecería y recibiría más ímpetu si se suavizara la política de los Estados Unidos, como resultado de los planteamientos de la política del gobierno de George W Bush (Gómez Maseri, 2001). Una ejecución más diplomática del Plan Colombia daría pie a que los europeos tuvieran mayor espacio de maniobra, libres de un escenario oscurecido por las prioridades militares.

El precedente de la experiencia centroamericana concede una esperanza. Es cierto

que el final de la guerra fría contribuyó al buen término del proceso de paz de una manera incluso más influyente que la presión europea a través de la ardua senda del Proceso de San José. También es cierto que las negociaciones y el final de los conflictos violentos no erradicaron las causas socioeconómicas de las guerras civiles, pero por lo menos las masacres cesaron. La complejidad de la crisis colombiana y su subsecuente extensión a la región andina pueden representar un obstáculo imponente, demasiado amplio para ser resuelto por la asistencia europea. Pero al menos el cese de las hostilidades es un objetivo.

El talante de la negociación, como un ejemplo de manual de cooperación entre los Estados Unidos y los socios europeos, que se lograría mediante el retiro de los aspectos militares del Plan Colombia original, proporcionaría a ambas partes una sensación de misión cumplida. Para el gobierno de los Estados Unidos, esto se puede lograr enmendando los errores de apreciación de la administración anterior. Para los europeos, la reducción de los aspectos militares del Plan puede ser la base para poder generar un paquete de ayuda mucho más generoso. Una estrategia común desarrollada por el gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea para presionar al gobierno colombiano, para que ejerza un control más efectivo sobre las fuerzas paramilitares puede contribuir a este fin (Wilson, 2001). Un protagonismo europeo más amplio, respaldado por fondos de asistencia al desarrollo e inversiones, alentados por un mejor clima económico, proporcionará la necesaria presión de cara a la guerrilla para que se siente a la mesa de negociaciones más allá del establecimiento de zonas de distensión y meros ceses de fuego.

El panorama parecía más positivo después del progreso que representó la reanudación de las negociaciones entre el presidente Pastrana y las FARC. Paralelamente, los funcionarios colombianos se reunieron en Bruselas para ajustar los detalles de la contribución europea de acuerdo con las recomendaciones de los técnicos que habían estado en Colombia evaluando los proyectos. Este clima optimista culminó con el espectacular anuncio efectuado el 30 de abril de 2001 por el comisario Patten en la reunión de donantes internacionales.

Sin embargo, el escenario colombiano y su agenda europea todavía están dominados por un doble frente de obstáculos. En primer lugar, destaca el contraste mencionado anteriormente entre las declaraciones oficiales y las acciones, que estaría ilustrado por el comentario de un alto funcionario de un gobierno europeo: "haremos una contribución virtual a un plan de paz virtual"¹². Esta estimación fue confirmada por las declaraciones que desembocaron en la Resolución del Parlamento Europeo de 1 de febrero de 2001, una serie de condiciones que todavía dominan el futuro de la cooperación europeo-colombiana (González, 2001). Simultáneamente, la Comisión Europea es más optimista y considera como problemático el condicionamiento de la asistencia al respeto de los derechos humanos por el simple hecho de que los proyectos aprobados precisamente se dirigen en esa dirección (APP, 2001b).

El segundo problema para la ejecución de la ayuda europea es la limitación de la seguridad impuesta no solamente por las actividades de la guerrilla (el ELN en una amplia zona identificada para los programas

piloto de la UE; las FARC en el resto), sino también por la amenaza que representan los grupos paramilitares de extrema derecha. Sin un clima de paz relativa y protección, poco pueden hacer las ONGs independientes para mejorarlas condiciones. Observadores en Bruselas consideran sarcásticamente que las organizaciones sobre el terreno colombiano no tienen una idea clara de cómo usar las cuantiosas sumas que se han anunciado. Los precedentes históricos de la ayuda interna aconsejan un amplio margen de escepticismo para la eficacia de la participación debido a los retrasos en la llegada de la asistencia, la competencia entre las partes, su descoordinación y la llamada "capacidad de absorción" (Forman, 2000).

A pesar de todo, las conciencias más optimistas consideran que el mensaje general de incertidumbre, la generalizada alarma internacional y la sensación de impotencia para conseguir resultados militares decisivos, acabarán por aconsejar a todos los bandos a negociar una paz duradera. A mitad de 2001, en esa dirección parecían estar encarados variados esfuerzos. Estos incluían el canje de prisioneros, enfermos y heridos; la presión de los Estados Unidos y la comunidad internacional para que el gobierno colombiano negociase con el ELN (AFP, 2001e; Selsky, 2001), y el mensaje de "normalidad" implícito por la decisión de celebrar la Copa América de fútbol en Colombia (Pastrana, 2001c; Salazar, 2001; Estrada, 2001). Esta confluencia de factores coexistía en un continuado clima de violencia, una atmósfera social dominada por los secuestros y los confusos enfrentamientos internos del liderazgo de los paramilitares (Brodzinsky, 2001; AFP, 2001f), y la sensación de estar luchando con-

12 De fuentes de la UE.

tra el tiempo y la transitoriedad a medida que se va agotando el mandato del presidente Pastrana, a la espera de las elecciones del año 2002. Después de todo, la esperanza es lo último que se pierde. Con este objetivo, Europa seguirá apostando por Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC. "Chile, el mejor mercado valorado de Latinoamérica", 7 de enero, 2001.
- Abellard, Alain. "Europa rechaza apoyar el Plan Colombia", *Le Monde*, 1 de agosto, 2000.
- AFP "Anuncian las normas para la zona desmilitarizada del ELN", *El Nuevo Herald*, 27 de enero, 2001a.
- AFE "UE rechaza de plano la parte militar del Plan Colombia", *Diario las Américas*, 2 de febrero, 2001b.
- AFE "UE cree 'difícil' condicionar ayuda a respeto de derechos humanos", *Diario las Américas*, 27 de abril, 2001c.
- AFE "Anuncia la UE \$294 millones de ayuda a Colombia", *Diario las Américas*, 1 de mayo, 2001d.
- AFE "Insta EE.UU a iniciar en breve diálogo de paz", *Diario las Américas*, 10 de junio, 2001e, 3A.
- AFE "Anuncian próximo pronunciamiento de líder paramilitar", *Diario las Américas*, 6 de junio, 2001f, p. 3A.
- Albright, Madeleine. "Colombia's struggles, and how we can help", *The New York Times*, 10 de agosto, 1999.
- Amitrano, Jean-Michel. "Le narcotrafic est au coeur de la réussite colombienne", *Liberation*, 31 de agosto, 2000, p. 009.
- ANCOL. "Pastrana invita a UE a denunciar violaciones de DD.HH. y DIH", 22 de enero, 2001a.
- ANCOL. "Palabras del comisionado Chris Patten ante el Grupo de Apoyo", 30 de abril, 2001b.
- ANCOL. "El Plan Colombia ya es una realidad: Pastrana", 1 de mayo, 2001c.
- Arcieri, Vicente. "Empresarios, dispuestos a invertir en Colombia", *El Tiempo*, 3 de febrero, 2001.
- Bastenier, Miguel Ángel. "EE.UU. no tiene un plan; Colombia tampoco", *El País*, 5 de septiembre, 2000.
- Bastenier, Miguel Ángel. "Ultimátum o rogativa", *El País*, 2 de febrero, 2001.
- Boutmans, Hedi. Comunicado de Prensa del Secretario de Estado belga para la Cooperación al Desarrollo. "La cooperación al desarrollo contribuye a una paz duradera en Colombia", noviembre, 2000.
- Brozinsky, Sibylla. "Colombia's civil war may get more violent", *The Miami Herald*, 7 de junio, 2001, p. 8A.
- Buckley, Stephen. "South America frets over Colombia", *The Washington Post*, 31 de agosto, 2000.
- Bussey, Jane and Juan O. Tamayo. "Colombia drug aid runs into delays", *The Miami Herald*, 10 de octubre, 2000, p. 1A.
- Cañas, Gabriela. "La UE aportará 60.000 millones al proceso de paz colombiano", *El País*, 1 de mayo, 2001.
- Cepeda Ulloa, Fernando. "La política exterior de Colombia y la internacionalización del proceso de paz". Conferencia dictada en Florida International University, 14-15 de marzo, 2001a.
- Cepeda Ulloa, Fernando. "The Summit of the Americas and the Fight Against Drugs." North-South Center, 2001b.
- Christen, Víctor. Embajador de Suiza. Segunda Reunión del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. Programa de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, Intervención de Suiza, 24 de octubre de 2000, Bogotá.
- COLAT, Council of the European Union. Meeting. 2 de octubre, 2000a.
- COLAT. Council of the European Union. Meeting. 26 de septiembre, 2000b.
- Colombia. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Planeación Regional y Urbana. Grupo Consultivo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. "Reu-

- nión Mesa de Aportantes Europea de apoyo al Plan Colombia y al proceso de paz". 14 de enero 2000a, Documento Interno de Trabajo.
- Colombia. Presidencia de la República. *Plan Colombia: Fortalecimiento institucional y desarrollo social. 2000-2002*. Julio, 2000b.
- Colson, Marie-Laure. "Le plan Colombie isole Pastrana". *Liberation*, 18 de noviembre, 2000, p. 12.
- De Beer, Patrice. "Washington accorde à la Colombie une aide financière exceptionnelle". *Le Monde*, 30 de octubre, 2000, p. 3.
- De Beer, Patrice and Marie Deleas. "Bill Clinton se rend en Colombie pour soutenir le plan de lutte antidrogue". *Le Monde*, 31 de agosto, 2000.
- De Young, Karen. "U.S.: Colombian abuses continue", *The Washington Post*, 20 de enero, 2001.
- Deleas, Marie. "La Colombie cherche une aide internationale pour sortir de la 'sale guerre' ", *Le Monde*, 23 de septiembre, 1999.
- Devalpo, Alain. "Le 'plan Colombie' sur la sellette", *l'Humanité*, 12 de julio, 2000, p. 10.
- Dudley, Steven. "Battle brews over Plan Colombia", *The Washington Post*, 20 de septiembre, 2000.
- El Espectador*. "Apoyo internacional a negociaciones de paz", 2 de febrero, 2001a.
- El Espectador*. "Hoy se concreta apoyo europeo a la paz", 1 de mayo, 2001b.
- El País*. Editorial. "El Plan Colombia", 1 de septiembre, 2000.
- El Tiempo*. "Unión Europea: sin diálogo, ayuda no tiene sentido", 19 de enero, 2001a.
- El Tiempo*. Portafolio. "Eurodiputados piden a FARC descongelar el diálogo", 2 de febrero, 2001b.
- El Tiempo*. Portafolio. "Resolución de apoyo al Plan de Pastrana: eurodiputados piden a FARC descongelar el diálogo", 2 de febrero, 2001c.
- El Tiempo*, editorial, 1 de mayo, 2001d.
- Esteruelas, Bosco. "El Parlamento Europeo rechaza el Plan Colombia por 'militarista' ", *El País*, 2 de febrero, 2001a.
- Esteruelas, Bosco. "La UE triplicará la ayuda económica para el Plan Colombia.", *El País*, 18 de octubre, 2000b.
- Estrada, Nora Alicia. "La Copa América: una bomba de tiempo". *La Opinión de Los Angeles*, 4 de junio, 2001.
- European Commission. "EU support of the Colombian peace process", 27 de septiembre, 2000a.
- European Commission. "Multiannual support programme for Colombia. Communication from Mr. Patten and Mr. Nielson to the Commission. http://europa.eu.int/eomm/external_relations/colombia/intro/sec_1647_3.htm, 2000b.
- European Commission, "The EU's relations with Colombia - an overview". 20 de diciembre, 2000, European Commission website: http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/intro/index.htm, 2000c
- European Parliament. Committee of Cooperation and Development. September 12, 2000. European Parliament. Resolution of the Parliament: "Derechos humanos: violaciones de los derechos humanos en Colombia", 12 de septiembre, 2000.
- European Parliament. Resolution on Plan Colombia and the support to the Colombian peace process", 1 de febrero, 2001.
- FARC. "Saludo de las FARC-EP a los obreros y trabajadores en su día", 1 de mayo, 2001.
- Fernández de Soto, Guillermo. Discurso del Señor Canciller de la República de Colombia, Guillermo Fernández de Soto con ocasión de la Segunda Reunión del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz. "Nuevas muestras de solidaridad de la comunidad internacional", 24 de octubre, 2000.
- Flynn, Stephen E. "U.S. Support of Plan Colombia: Rethinking the Ends and Means". U.S. Army War College/ North South Center, 2001.
- Forero, Juan. "Colombia, in risky move, plans to cede zone to 2nd rebel group", *The Washington Post*, 27 de enero, 2001a.
- Forero, Juan. "Colombian offers to meet rebels and extend zone", *The New York Times*, 1 de febrero, 2001b.

- Forero, Juan. "Rebel to meet Colombian president", *The New York Times*, 3 de febrero, 2001c.
- Forero, Juan. "European market expands for Colombian cocaine", *The New York Times*, 29 de mayo, 2001d.
- Forman, Sherman and Steward Patrick. *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- Gómez, Thomas. "Il paese introvabile", *Limes*, 2,2000, pp. 117-126.
- Gómez Maseri, Sergio. "Informe de Clinton da garrote y zanahoria", *El Tiempo*, 27 de enero, 2001.
- González, Olga. "Espero que haya ideas alternativas", *El Espectador*, 1 de mayo, 2001.
- Graham, Bob, Brent Scowcroft and Michael Shifter. *Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U.S. Policy*. Independent Task Force Report sponsored by the Council on Foreign Relations and the Inter-American Dialogue. Washington D.C., 2000.
- Groupe AMLAT. "Appui de l'Union Européenne au processus de paix colombien", 2000.
- Haro Tecglen, Eduardo. "Colombia", *El País*, 1 de septiembre, 2000.
- Ibáñez, Enrique. "El proceso de paz entre la espada y la pared", *El Nuevo Herald* 26 de septiembre, 2000.
- Iragorri, Juan Carlos. "US\$304 millones para Colombia", *El Tiempo*, 1 de mayo, 2001.
- Kazandjian, Christian. "Les Dangers du 'plan Colombie'", *L'Humanité*, 20 de julio, 2000, p. 10.
- Kissinger, Henry. *Does America need a foreign policy?* New York: Simon & Schuster, 2001) pp. 89-94.
- Le Monde*. "Colombie: l'UE ne s'associe pas au plan d'aide américaine". 26 de octubre, 2000, p. 3.
- Le Monde*. "Une déclaration de guerre". 3 de marzo, 2000, p. 04.
- Lemoine, Maurice. "En Colombie, une nation, deux Etats", *Le Monde diplomatique*, mayo, 2000a.
- Lemoine, Maurice. "Plan Colombie, passeport pour la guerre", *Le Monde diplomatique*, agosto, 2000b.
- Lévy Bernard-Henry. "El conflicto que la emprende con los humildes", *Mundo*, 6 de junio, 2001.
- Lozano, Pilar. "Colombia en Guerra, a la espera de Clinton", *El País*, 27 de agosto, 2000a.
- Lozano, Pilar. "Clinton presenta su plan antidroga en una Colombia dividida", *El País*, 30 de agosto, 2000b.
- Lozano, Pilar. "La difícil distensión de Colombia", *El País*, 30 de enero, 2001a.
- Lozano, Pilar. "El presidente Pastrana prorroga la zona desmilitarizada en Colombia", *El País*, 1 de febrero, 2001b.
- Lozano, Pilar. "Marulanda, líder de las FARC, acepta verse 'cara a cara' con el presidente Pastrana", *El País*, 3 de febrero, 2001c.
- Marcella, Gabriel. "Plan Colombia: the Strategic and Operational Imperatives". U.S. Army War College/ North- South Center, 2001.
- Miranda, Joaquim. President, Commission on Development and Cooperation. "Intervention" European Parliament. Plenary session. 31 de enero, 2001.
- Nagle, Luz Estella. "The Search for Accountability and Transparency in Plan Colombia: Reforming Judicial Institutions -Again". U.S. Army War College-North South Center, 2001.
- Nielson, Poul. "Speaking points", Committee of Development and Co-operation", 31 de enero, 2001.
- Núñez, Joseph R. "Fighting the Hobbesian Trinity in Colombia: A New Strategy for Peace". U.S. Army War College/North-South Center, 2001.
- Oppenheimer, Andrés. "Aid to Colombia seen with growing skepticism", *The Miami Herald*, 24 de septiembre, 2000a, p. 7A.
- Oppenheimer, Andrés. "Latin America sees U.S. drug policy as hypocrisy". *The Miami Herald*, 22 de octubre, 2000b, p. 12A.
- Pastrana Arango, Andrés. "Conferencia del Presidente Andrés Pastrana en el Instituto de Altos

- Estudios de América Latina (IHEAL)", 22 de enero, 2000.
- Pastrana Arango, Andrés. "Intervención del presidente Andrés Pastrana Arango en el 'Instituto Francés de Relaciones Internacionales' (IFRI)", 22 de enero, 2001a.
- Pastrana Arango, Andrés. "Discurso del presidente Andrés Pastrana Arango en el encuentro con líderes del 'Movimiento de Empresas Francesas' (MEDEF)", París, 23 de enero, 2001b.
- Pastrana Arango, Andrés. "Palabras del Presidente de la República", 1 de mayo 2001c <http://www.presidencia.gov.co/webpresi/discurso/2001/infedisc.htm>
- Patten, Chris. "Colombia: una cita por la paz". *El Mundo* (Madrid), *El Espectador* (Bogotá), 24 de octubre, 2000.
- Patten, Chris. "Colombia: an international commitment to peace", Brussels, 30 de abril, 2001a.
- Patten, Chris. "Colombia: una contribución europea para la paz", ABC, 1 de mayo, 2001b.
- Petras, James. "El Plan Colombia y sus críticos", *El Mundo* (Madrid), 26 de julio, 2000.
- Pfaff, William. "La Conferencia del Atlántico y el Plan Colombia", *Diario las Américas*, 2 de diciembre, 2000, p. 5A.
- Pfaff, William. "El equipo de Bush debe reconsiderar la intervención en Colombia", *Diario las Américas*, 14 de enero, 2001, p. 6A.
- Pizano, Eduardo. "Plan Colombia: The View from the Presidential Palace". U.S. Army War College/ North-South Center, 2001.
- Reding, Andrew. "Plan Colombia: Un túnel demasiado largo", *La Opinión de Los Angeles*, 20 de octubre, 2000.
- Riche, Pascal. "Clinton's aventure en Colombie", *Liberation*, 30 de agosto, 2000, p. 11.
- Roy, Joaquín. "Clinton en Colombia", *Diario las Américas*, *Correo/Diario Vasco* (Bilbao-San Sebastián) 1 de septiembre, 2000; *La Opinión de Los Angeles*, 3 de septiembre, 2000a.
- Roy, Joaquín. "Fins a l'últim home, l'últim dólar i l'últim gram de cocaína", *Avui* (Barcelona), 5 de septiembre, 2000b.
- Roy, Joaquín. "Una contribución virtual para un plan virtual?", *Diario las Américas*, 31 de enero, 2001, 4A; *La Opinión de Los Angeles*, 30 de enero, 2001a.
- Roy, Joaquín. "European Perceptions of Plan Colombia: A Virtual Contribution to a Virtual War and Peace Plan?" U.S. Army War College/North-South Center, 2001b.
- Salazar, Ana María. "Colombia: la Copa de la Paz". *La Opinión de Los Angeles*, 8 de junio, 2001.
- Santafé, Elisa. AFP "Colombia completa fondos para la paz", *El Nuevo Herald*, 1 de mayo, 2001.
- Shifter, Michael. "U.S. needs a long-range strategy for Colombia", *The Miami Herald*, 4 de septiembre, 2000, p. 7B.
- Sotillo, Alberto. "La UE aporta 338 millones", ABC, 1 de mayo, 2001.
- Tamayo, Juan O. "Rights groups assail U.S. aid to Colombia", *The Miami Herald*, 30 de agosto, 2000a, p. 1A.
- Tamayo, Juan O. "Ecuador feels fallout from Colombia's narcotics war", *The Miami Herald*, 12 de noviembre, 2000b, p. 1L.
- Tertsch, Herman. "Mal plan el de Colombia", *El País*, 18 de noviembre, 2000.
- The New York Times*, "Containing Colombia's Troubles", editorial, 15 de enero, 2001a.
- The New York Times*, "Combustible Colombia", editorial, 28 de enero, 2001b.
- The Washington Post*, "The Colombia Commitment", editorial, 30 de agosto, 2000.
- Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombia, en riesgo", *El Tiempo*, 27 de enero, 2001.
- Tokatlian, Juan Gabriel. "Hasta el último gramo de cocaína y el último hombre colombiano", *El Tiempo*, 28 de agosto, 2000.
- United States. Department of State. U.S. Support for Plan Colombia, www.state.gov/www/regions/wha/colombia/index.html, 2000.

- United States. Department of State. Andean Región Initiative. Statement. <http://www.usinfo.state.gov/regional/ar/colombia/andean20.htm>, 2001.
- United States. The White House. "Memorandum of justification in connection with the waivers under section 3201(a) (4) of the Emergency Supplemental Act as enacted in the Military Construction Appropriations Act, 2001. www.state.gov/www/regions/colombia/000823_whjustification.htm., 2000.
- Valencia Tovar, Alvaro. "El Plan Colombia en Estados Unidos", B *Tiempo*, 26 de enero, 2001.
- Valenzuela, Javier. "Estados Unidos teme verse envuelto en un largo conflicto en América Latina", *El País*, 27 de agosto, 2000.
- Volmer, Ludger. Speech by Deputy Minister for Foreign Affairs Volmer in the Bundestag in Berlin 5 de julio 2000
- White, Robert E. "The Wrong War", *The Washington Post*, 12 de septiembre, 1999, p. B02.
- Will, George F. "Policy on Colombia is barren", *The Miami Herald*, 13 de septiembre, 2000, p. 7B.
- Wilson, Scott. "Europeans scale back Colombian drug aid", *Washington Post*, 19 de octubre, 2000.