

# Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional

Carlos Enrique Moreno

## Abstract

The dynamics of cooperation between the European Union and Colombia in the realm of international cooperation can be characterized by the change from that of the “anarchy” caused by the uncertainty of the preferences of the cooperation policy-makers, to the one, which leads to the establishment of a regulatory framework in the cooperation policy. This process reflects the conflict between the Colombian State and non governmental organizations in the issue of defining the focus of security as a central element of peace process in Colombia. The key pillar of the European support of the peace process in Colombia is the equilibrium of the power relations between horizontal and vertical alliances that each of the involved actors manage to build. The tension between two groups – the State and NGOs- is like a zero sum game, since the benefits obtained by one actor are not enjoyed by the other, in particular with regard to the support of the human security proposal, which is the case examined in this paper.

## Introducción

La política exterior colombiana durante la administración de Andrés Pastrana se enfocó en la internacionalización de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con el propósito de obtener apoyo político y financiero de la comunidad internacional para establecer una base sólida para la construcción del posconflicto a partir del Plan Colombia. La estrategia del gobierno colombiano consistió, en primera instancia, en buscar el apoyo de su aliado tradicional, los Estados Unidos. No obstante, la presencia internacional en el proceso de paz no debía limitarse a Norteamérica, en la medida en que su lectura de la situación del conflicto quedaba estrechamente relacionada con el narcotráfico. Por eso, Andrés Pastrana decidió buscar nuevos aliados que le permitieran impulsar una política de paz integral. Europa apareció entonces como el ente que permitiría el logro de tal objetivo. Teniendo en cuenta este escenario, se hace necesario abordar la manera en que se ordenó la

política de asistencia al desarrollo a partir de las características de las relaciones entre la Unión Europea y Colombia.

Las dinámicas entre la Unión Europea (UE) y Colombia en el mundo de la cooperación internacional se caracterizaron por la transformación de una situación de “anarquía” (que estaba determinada por la incertidumbre de las preferencias de los actores decisores de la política pública de cooperación) en una situación donde se estableció un marco regulatorio de la política de cooperación. Este proceso se definió a partir del conflicto entre las perspectivas del Estado colombiano y las de organizaciones no gubernamentales sobre cómo debía ser enfocada la seguridad como elemento dinamizador de la paz en Colombia, en donde la diferenciación de cada propuesta se instaura a partir del enemigo.

La definición del plan europeo de apoyo al proceso de paz en Colombia se llevó a cabo por medio de un equilibrio en las relaciones de poder entre las alianzas horizontales y verticales que cada sector logró construir. Las alianzas horizontales son entendidas como lazos de amistad entre entes de naturaleza similar para influir conjuntamente en los centros de decisión política. Por otro lado, las alianzas verticales son los vínculos que se establecen entre un ente de decisión política y un organismo que va a emplear los recursos del ente de decisión en el futuro. La tensión de estos dos grupos se asemeja a un conflicto de suma cero en la medida en que los beneficios obtenidos por un actor (apoyo a la propuesta de seguridad humana) no son disfrutados por el oponente.

A principios de los años noventa las relaciones entre Colombia y Europa tuvieron que enfrentar dos obstáculos. Primero, el bajo posicionamiento estratégico de la región andina dentro de la agenda de los Estados europeos y sus organismos internacionales, pues América Latina era considerada por ellos como área de influencia norteamericana (Sanahuja, 2003). Segundo, la multiplicidad de intereses dentro de la comunidad europea que hacían difícil establecer un acuerdo entre los actores de decisión política sobre el caso colombiano. Por eso la administración Pastrana tenía que construir un consenso en la comunidad del viejo continente para que apoyaran los diálogos y el financiamiento necesario para implementar el Plan Colombia.

Durante ese período, el primer documento oficial que le daba un marco a las relaciones entre Colombia y la Unión Europea (UE) era las Orientaciones Plurianuales de la Ayuda Comunitaria. En este escrito se hacía explícito un consenso inicial entre los países europeos sobre los problemas de desarrollo que enfrentaba Colombia,<sup>1</sup> entre los que se encontraban: la violencia política y el narcotráfico, la debilidad endémica del aparato estatal, la liberalización económica

1 Es necesario tener en cuenta que para el momento en que dicho documento fue escrito, el gobierno colombiano enfrentaba una crisis de legitimidad a nivel nacional e internacional debido a la infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial del entonces presidente Ernesto Samper.

incompleta y, por último, la baja competitividad de los productos colombianos (Comisión Europea, 1998). La Comisión Europea se propuso entonces luchar contra la pobreza integrando la población a la economía de mercado con el apoyo del gobierno colombiano, buscando, al mismo tiempo, la protección de los derechos humanos, el fomento de la democracia, la estabilización del Estado y la reducción del tráfico de estupefacientes. De este modo se establecieron como líneas de intervención la modernización del sector productivo, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el apoyo al desarrollo alternativo, la protección del medio ambiente y, finalmente, la creación de condiciones para que se continuara con un proceso de paz.

Aquí es interesante entender la perspectiva europea, sobre todo la de la Unión Europea. Ellos llaman proceso de paz no sólo a las negociaciones con los grupos al margen de la ley, sino, además, a sus políticas de ayuda humanitaria a la población civil víctima de la violencia y a las políticas de desarrollo para desactivar las raíces y causas del conflicto. La interpretación europea de la paz es una política de reconstrucción de la sociedad colombiana en su conjunto, en la que los enemigos del Estado son cooptados, se atienden los efectos colaterales de la confrontación y se establecen las bases económicas y sociales para el mantenimiento de la paz en el largo plazo. Sin embargo, la comunidad europea, a pesar de llegar a un acuerdo, no tenía en ese momento una estrategia precisa que definiera la manera en que iba a actuar para apoyar a Colombia en la consecución del desarrollo que el país necesita.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo abordará el tema de las relaciones entre Colombia y Europa entre 1999 y 2002, a partir de la perspectiva de la estructura de oportunidad política y la teoría de la interdependencia, en la medida en que esta permite observar cómo se configuran las relaciones en un sistema internacional conflictivo a partir de la movilización de recursos de los participantes en un momento adecuado y de la construcción de lazos de cooperación y de competencia.

### **Los primeros acercamientos**

La participación europea en la búsqueda de la paz, durante el período comprendido entre 1999 y 2001, se inició con una declaración de los embajadores del viejo continente en medio de la apertura de las negociaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En esta declaración los diplomáticos manifestaron su interés en respaldar las negociaciones, ya que éstas, en palabras del embajador francés Guy Azias, “permitirán a Colombia salir rápidamente del círculo vicioso de la violencia y de los daños del narcotráfico” (*El Tiempo*, 8 de enero de 1999, 10A).

Esta declaración sostenía que la participación política de los Estados europeos en la búsqueda de la paz en Colombia estaba mediada por la percepción que tenían los embajadores sobre el conflicto y por el tipo de ayuda que podían brindar sus gobiernos de acuerdo con dicha visión.

Después de haberse lanzado las negociaciones con las FARC,<sup>2</sup> el presidente Andrés Pastrana inició su primera gira por Europa. Visitó Alemania, Suiza e Italia<sup>3</sup> con el propósito de generar un consenso alrededor de la principal estrategia gubernamental, el Plan Colombia, la cual era la mejor forma de impulsar un proceso de paz sostenible en el largo plazo, según el gobierno (*El Tiempo*, 24 de enero de 1999). De esta manera se iniciaron las primeras reuniones con algunos gobiernos para convencerlos de la necesidad de su participación utilizando un discurso de responsabilidad compartida, sustentado bajo el argumento del deber que poseen todos los países en la búsqueda de la resolución de los conflictos y la paz como un bien mundial. En este sentido, se les presentó a los gobiernos europeos las mesas de donantes, organizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el mejor escenario para apalancar recursos en aras de la solución de los problemas colombianos.

Pero la gira del presidente fue detenida por una serie de contratiempos que tuvieron las negociaciones con las FARC. No obstante, se restablecieron a mediados de marzo de ese mismo año. El presidente Pastrana viajó entonces a España y tuvo dos tipos de encuentros: el primero lo sostuvo con el Rey Juan Carlos de Borbón y con el primer ministro José María Aznar. Con ellos abordó temas como la extradición, la inversión española en Colombia, la protección al medio ambiente y, por supuesto, el proceso de paz (*El Tiempo*, 13 de marzo de 1999). El segundo encuentro lo llevó a cabo con ONG's europeas (Manos Unidas, Médicos del Mundo, Médicos sin Fronteras y América-España Solidaridad y Cooperación AESCO). Con éstas trató el tema de la violación de los derechos humanos por parte de los diferentes actores armados y del mismo Estado colombiano. Y se comprometió con estas organizaciones a desembolsar ocho millones de dólares para la protección de los defensores de derechos humanos y garantizar su defensa en Colombia (*El Tiempo*, 16 de marzo de 1999).

Mientras esto sucedía, se presentaron dos hechos que cambiaron el rumbo de la visión internacional. Primero, la confianza de la comunidad internacional en las FARC, en especial la de los Estados Unidos, se empezó a diluir por la

2 El Lanzamiento de las negociaciones entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC fue el 7 de enero de 1999, en San Vicente del Caguán.

3 Andrés Pastrana inició su gira en estos países debido a que en Alemania iba a participar en un foro sobre las Relaciones Económicas de Europa y América Latina. En Suiza se reunió con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

muerte de tres indigenistas de origen norteamericano y un ciudadano francés. Como consecuencia de ello, los embajadores de la Unión Europea condenaron el secuestro y la muerte de civiles como prácticas que van en contra del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y solicitaron, a su vez, una investigación sobre el caso al gobierno nacional (*El Tiempo*, 17 de marzo de 1999).

Segundo, el inicio de la guerra en Kosovo<sup>4</sup> hizo que se centrara la atención de los europeos en la solución de sus propios problemas de seguridad y se detuviera la profundización de su apoyo al proceso de paz en Colombia. Sin embargo, aunque los Estados estaban concentrados en solucionar la crisis kosovar, los embajadores de la UE se interesaron por la búsqueda de la paz en Colombia e iniciaron una tarea de reconocimiento de la crisis colombiana. Al mismo tiempo, empezaron a pensar cuáles deberían ser los programas que se podían impulsar en el país para mejorar la situación. De esta forma, en una visita que realizaron a Urabá el 28 de abril de 1999, pudieron apreciar que los agentes estatales no estaban aplicando una buena política para aminorar las consecuencias del desplazamiento forzado debido a una burocracia ineficaz que administraba este problema (*El Tiempo*, 29 de abril de 1999). Los diplomáticos se transformaron en una “palanca” para que el conflicto colombiano entrara a formar parte de la agenda de ayuda internacional de los Estados, de allí la importancia de su participación.<sup>5</sup>

Después de una fuerte presión por parte de varios sectores políticos y académicos hacia las FARC se logró que esta organización armada se comprometiera con el proceso de negociación y permitiera que la comunidad internacional hiciera parte de él.<sup>6</sup> Como consecuencia, se establecieron dos tipos de participación en la mesa de diálogo. La primera es de facilitación, la cual estuvo a cargo de Italia, España, Suecia y Noruega;<sup>7</sup> y la segunda, de acompañamiento, ejercido por los mismos países facilitadores, acompañados además por Costa Rica, Venezuela y México (*El Tiempo*, 10 de mayo de 1999).

En la primera parte de las relaciones entre Colombia y Europa se deseaba construir confianza entre los actores y presentarle a los europeos la manera en que podrían participar en la solución del conflicto colombiano. Para cumplir

4 23 de marzo de 1999.

5 Los embajadores de la Unión Europea eran: Cándido Rodríguez de la Delegación de la Comisión Europea, Peter Von Jagous de la Embajada Alemana, Marianne da Costa de la Embajada de Austria, Francis Ronse de la Embajada de Bélgica, Yago Pico de la Embajada de España, Guy Azias y Daniel Parfait de la Embajada Francesa, Jeremy Torp y Thomas Duggin de la Embajada del Reino Unido, Felice Scausso de la Embajada de Italia, Teunis Kamper de la Embajada de los Países Bajos, Antonio Augusto Jorge de la Embajada de Portugal, Olof Skoog de la Embajada Suecia.

6 Inicialmente las FARC no estaban interesadas en una participación internacional en el proceso.

7 Los primeros tres hacen parte de la Unión Europea.

tal cometido de una manera eficaz, el gobierno decidió recurrir a su principal aliado en la región, España. De esta manera se estableció un lazo que ayudó en la construcción del consenso en la comunidad europea para así lograr su compromiso con la financiación del Plan Colombia y asegurar su participación, de una forma activa, en la facilitación de los diálogos con las FARC.

### **En busca de la legitimidad**

El 26 de junio de 1999, el presidente Pastrana decidió aprovechar la reunión del Grupo de Río con el fin de buscar amigos y financiación para el Plan Colombia, para la cual se reunió con el canciller alemán Gerhard Schroeder, el presidente francés Jaques Chirac, el presidente de Italia Máximo Palema, y los ministros de relaciones exteriores del Reino Unido e Irlanda. Al final de los encuentros el presidente Pastrana sólo obtuvo el respaldo político a sus esfuerzos por la búsqueda de la paz en Colombia, mas no encontró ningún apoyo financiero al Plan Colombia (*El Tiempo*, 26 de junio de 1999 y 30 de junio de 1999). Esto dejó de manifiesto dos cosas: la primera, el poco consenso europeo sobre cómo se debe ayudar a Colombia para impulsar su pacificación; y la segunda, la toma de distancia frente a la asistencia, que para ese momento se estaba discutiendo en el congreso norteamericano. Al mismo tiempo, Pastrana tuvo un encuentro con Enrique Iglesias, presidente del BID, para abordar el tema de la mesa de donantes y la aprobación de un préstamo por 1.000 millones de pesos para financiar el Plan.

En octubre de 1999 se realizaron dos giras por Europa. La primera, encabezada por el canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto, quien viajó para preparar la mesa de donantes y buscar financiación para el Plan Colombia. Para ese fin visitó el Reino Unido, Noruega, Bélgica, Francia, Alemania y Suecia,<sup>8</sup> ya que según el ministro “los países han mostrado mucho interés en colaborar con el proceso de paz” (*El Tiempo*, 5 de octubre, pág. 8A). La segunda gira tuvo a la cabeza al presidente Pastrana, quien viajó a España, Francia y Bélgica. En estos encuentros presentó y explicó el Plan Colombia a la Comisión Europea (Bruselas) y al Parlamento Europeo (Estrasburgo), mostrando que éste no era sólo una estrategia militar, sino también una estrategia integral para enfrentar la crisis colombiana. Sin embargo, la fuerte presión de varias ONG's,<sup>9</sup> por sus críticas al Plan y por la violación de los derechos humanos en Colombia, hizo que la Unión Europea empezara a tomar distancia, pero, al mismo tiempo,

8 Aunque temáticamente todos los países apoyan estos sectores, lo que diferenció al Reino Unido fue su apoyo directo al Plan Colombia.

9 Aunque temáticamente todos los países apoyan estos sectores, lo que diferenció al Reino Unido fue su apoyo directo al Plan Colombia.

impulsara un desarrollo más fuerte hacia su compromiso con el proceso de paz (*El Tiempo*, 25, 26 y 27 de octubre de 1999). El escenario político para la toma de decisiones sobre la ayuda internacional a Colombia comenzó a tomar forma, se definieron los tipos de actores que habrían de participar, entre los que se encuentran los diferentes gobiernos, los delegados de los Estados en el extranjero, las organizaciones intergubernamentales y la red de ONG's en el ámbito internacional.

El 6 de noviembre de 1999 algunos países europeos mostraron su interés<sup>10</sup> en apoyar económicamente al proceso de paz en Colombia, pero el Reino Unido proyectó una diferencia al consenso tácito que existía entre los europeos. El Director para América de la Cancillería Británica, Peter Westmacott, señaló que el propósito de la cooperación de su país es la lucha contra el narcotráfico, la defensa de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la profundización del proceso de democratización.<sup>11</sup> Desde la perspectiva británica, el Plan Colombia era la vía más adecuada para enfrentar estos elementos y por ello intentó encontrar un consenso a favor de la estrategia en el interior de los países de la Unión Europea, manifestación que se dio sin que ningún país de la comunidad hubiera declarado su posición sobre esta política del presidente Pastrana (*El Tiempo*, 7 y 20 de noviembre de 1999).

Sólo hasta el año siguiente se comenzaron a ver los primeros resultados de la diplomacia por la paz colombiana. A finales de enero del año 2000, el primer ministro español, José María Aznar, ofreció su país para ser sede de la primera mesa de donantes y se comprometió a ayudar a convocar a los países de la Unión Europea para que asistieran a la conferencia y apoyaran el proceso de reconciliación colombiano (*El Tiempo*, 30 de Enero de 2000). Luego de este anuncio, el gobierno colombiano envió una comitiva al país ibérico para que iniciara los preparativos de la reunión. Viajaron entonces el canciller Guillermo Fernández de Soto, el director de Planeación Nacional Mauricio Cárdenas, el consejero presidencial para asuntos de gobierno Jaime Ruíz, y Olga Echeverri, directora del Plan Colombia, quienes se reunieron con funcionarios del gobierno español<sup>12</sup> y algunos del Banco Interamericano de Desarrollo, a quienes se les presentó un portafolio de proyectos de desarrollo social para las zonas del Magdalena

10 Reino Unido, España e Italia.

11 Aunque temáticamente todos los países apoyan estos sectores, lo que diferenció al Reino Unido fue su apoyo directo al Plan Colombia.

12 Abel Matutes, Ministro de Relaciones Exteriores de España, Ramón Gil, Consejero Presidencial de Relaciones Internacionales, Eduardo Gutiérrez, Director de la Política Exterior Iberoamericana, Jesús García, Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Medio,<sup>13</sup> el piedemonte llanero, el Valle del Cauca, el nororiente antioqueño<sup>14</sup> y la Sierra Nevada de Santa Marta (*El Tiempo*, 16 de febrero de 2000).

Simultáneamente se llevó a cabo el llamado Eurotour, el viaje que realizó un grupo de representantes de las FARC encabezado por Raúl Reyes y acompañado por el alto comisionado para la paz Victor G. Ricardo, entre el 2 y 25 de febrero de 2000 a Suecia, Noruega, Suiza, Francia y España (*El Tiempo*, 2 de febrero de 2000). La visita de esta delegación tenía cuatro objetivos: el primero era dar a conocer las negociaciones de paz que se estaban llevando a cabo; el segundo, evaluar los diferentes modelos de desarrollo en los países visitados para buscar enseñanzas que pudieran ser empleadas en la mesa de diálogo; el tercero, buscar ayuda económica para financiar el proceso de paz en Colombia, mostrando que la paz era posible; y cuarto, aumentar el compromiso de las FARC con una salida negociada a la guerra.

Después de esta ronda de lobby colombiano en Europa se generaron dos anuncios. El primero lo realizó Robin Cook, canciller británico, quien afirmó que el Reino Unido realizaría una reunión preparatoria a la mesa de donantes de Madrid para crear un mejor ambiente, el cual se había enrarecido después de que la ayuda norteamericana, que estaba a punto de ser aprobada, adoptara un enfoque militar. Ello generaba desconfianza entre las ONG'S internacionales porque, según ellas, empeoraría la situación en Colombia y haría que la presencia estadounidense se profundizara y diera lugar a una intervención militar (*El Tiempo*, 15 de Febrero de 2000). De este modo, se buscaba con esta reunión presentar la cara amable del Plan Colombia, explicando los diferentes proyectos de desarrollo que la comunidad internacional, y en especial Europa, podría financiar. Hacia principios del año 2000 se definieron las posiciones frente a la estrategia colombiana para llevar a cabo un proceso de paz. Mientras España y el Reino Unido lo apoyaban abiertamente, los demás países europeos no presentaron su opinión acerca de éste. El segundo anuncio fue realizado por España y Noruega, quienes aceptaron ser los facilitadores en la Audiencia Internacional sobre Cultivos Ilícitos y Medio Ambiente, en la cual participarían los quince países de la Unión Europea, además de Brasil, México, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá y Japón. Esto mostró que cualquier propuesta europea de apoyo al proceso de paz iba a procurar siempre tener dos elementos: primero, debía incluir un proceso de negociación en marcha que se llevaría a cabo entre las organizaciones armadas y el gobierno nacional; segundo, la asistencia que se proporcionaría estaría enfocada a la solución de la pobreza, la erradicación de los cultivos de uso ilícito y la protección del medio ambiente, impulsando

13 Zona en la que se lleva a cabo el primer laboratorio de paz.

14 Una de las zonas en las que se impulsa el segundo laboratorio de paz.

siempre procesos comunitarios de participación, elementos que no se encontraban en el Plan Colombia. Esta perspectiva partía de la búsqueda de la plena satisfacción de los derechos humanos por la comunidad, en la que el centro de la reconstrucción no es el Estado sino la comunidad colombiana, mostrando que la guerra es un obstáculo más para la eliminación de las amenazas a la libertad de los ciudadanos.

A mediados del mes de mayo de 2000 se reactivó la actividad diplomática colombiana. Por un lado, el ministro de relaciones exteriores de Colombia, Guillermo Fernández de Soto, se reunió con el Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Chris Patten, quien estaba a cargo de la cartera que administraba la cooperación al desarrollo de la UE para América Latina. En esta reunión se comenzó a vislumbrar que la ayuda internacional de este organismo no sería un aporte al Plan Colombia,<sup>15</sup> sino que haría parte de un plan europeo para apoyar al proceso de paz. Por otro lado, Jaime Ruíz, consejero presidencial para asuntos de gobierno, se reunió con Javier Solana y con los ministros de relaciones exteriores y primeros ministros de Italia, Francia, España y el Reino Unido para buscar el compromiso de apoyo a Colombia y su asistencia tanto a la mesa de donantes de Madrid como a la ronda preparatoria en Londres (*El Tiempo*, 26 de mayo de 2000).

A partir de junio de 2000 aumentó el interés europeo por hallar una solución al problema colombiano. Durante dos días<sup>16</sup> la ONG suiza Centro para el Diálogo Humanitario y la Universidad de Georgetown organizaron en Ginebra un seminario llamado “Cómo ayudar el Proceso de Paz en Colombia”, en el que participaron miembros del gobierno colombiano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organizaciones de la sociedad civil colombiana y europea, la ONU y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y en el cual se discutieron las mejores formas para ayudar a Colombia por medio de la asistencia internacional.

Después de varios días, algunas ONG's colombianas y sesenta norteamericanas realizaron una serie de declaraciones en contra del Plan Colombia y sobre los posibles daños que la ayuda norteamericana podría causar al medio ambiente, a la sustitución de cultivos y a las negociaciones con las FARC si se implementaba tal como estaba a punto de aprobarse. El primer grupo de organizaciones le entregaron un documento a la Unión Europea en el cual se presentaban sus opiniones sobre el Plan y se solicitaba al mismo tiempo que presionara al congreso estadounidense para que no aprobara el Aid Package (*El Tiempo*, 12 de junio de 2000).

15 Este órgano de la UE recién iniciaba a negociar con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, y no estaba directamente relacionado con la mesa de donantes.

16 6-7 de junio de 2000.

Finalmente, se llegó a la ronda preparatoria de la mesa de donantes. Sin embargo, el gobierno colombiano desafortunadamente no contó con el hecho de que algunas ONG's francesas se habían reunido previamente con el director para América Latina del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido y le habían pedido no apoyar el Plan Colombia, ya que consideraban que éste podría agravar la violencia y las causas del desplazamiento en el sur del país y perjudicaría a los diálogos de paz con las FARC. Solicitaron por el contrario apoyo a los proyectos de desarrollo (*El Tiempo*, 19 de junio de 2000). De este modo las ONG's jugaron el papel de creadoras de consenso, no sólo dentro de cada uno de los países europeos sino también entre ellos. Además, sus actos de presión se ejecutaron de una manera amplia, precisamente cuando se presentó una "ventana de oportunidad" (ej. ronda preparatoria de Londres) para que sus demandas pudieran llegar a ser escuchadas.

A la ronda londinense del 19 de junio de 2000 asistieron el gobierno colombiano, los países de la UE, Estados Unidos, Japón, Canadá, el BID, la ONU y diversas ONG's. La comitiva colombiana estaba compuesta por Jaime Ruíz, Mauricio Cárdenas, Víctor G. Ricardo (embajador en el Reino Unido), Roberto Arenas (embajador ante la UE), Carlos Ardila (embajador en España) y Luis Alberto Moreno (embajador en Estados Unidos). Al final de la convocatoria se terminó de configurar el consenso entre los países europeos acerca del Plan Colombia. Por un lado, el Reino Unido, Irlanda y España mostraron su agrado por la estrategia, mientras que Bélgica, Holanda, Francia y Alemania presentaron sus reservas sobre ésta, pero continuaron con su apoyo irrestricto al proceso de paz. El anterior escenario marcó el rumbo de la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea, ya que la presidencia de la UE estuvo a cargo de Francia en el segundo semestre de 2000 y de Suecia en el primer semestre de 2001, periodo en el que se concretó la asistencia de este organismo hacia Colombia. Durante la reunión hablaron Madeleine Church, representante de Acción Cristiana, y Francis McDonagh, representante del Fondo Católico para el Desarrollo Internacional, quienes leyeron dos declaraciones: la primera de cincuenta y cinco ONG's europeas y la segunda de sesenta ONG's colombianas, en las que criticaban al Plan Colombia porque "profundiza e intensifica la guerra". (*El Tiempo*, 20 de junio de 2000).

Diez días después se llevó a cabo finalmente la Audiencia Internacional sobre Cultivos Ilícitos y Medio Ambiente,<sup>17</sup> en la que participaron veintinueve delegaciones. En la reunión diversos campesinos y ONG's denunciaron los males que estaban provocando las fumigaciones y le solicitaron a la comunidad internacional ayuda para crear proyectos de sustitución de cultivos e impulsar una reforma

17 29-30 de junio de 2000.

agraria profunda para solucionar la crisis agraria y acabar de este modo con el narcotráfico. Al finalizar la audiencia, los veintiún países reiteraron su apoyo al proceso de paz y a las negociaciones y, a su vez, reafirmaron su disposición de colaborar en este último cuando las partes lo desearan (*El Tiempo*, 30 de junio de 2000 y 1 de julio de 2000).

La legitimidad en el escenario internacional es un campo de conflicto de intereses cuando los centros de decisión de la política pública no establecen los objetivos y los resultados que desean alcanzar y por ello no conocen la estrategia que desean implementar. Así, el apoyo a la propuesta del gobierno colombiano dependió del número de aliados que éste consiguió en los diferentes escenarios de discusión de su propuesta; sin embargo, cada momento en que se llevó a cabo tal discusión fue también una oportunidad para sus enemigos. La decisión sobre la política de cooperación dependió de los recursos de que disponía cada bando y sus vínculos con los grupos de presión de los Estados u organizaciones internacionales. Para ese momento, la administración de Andrés Pastrana había logrado consolidar un frente de apoyo en donde se encontraban España, Irlanda y el Reino Unido. Sin embargo, en el caso de la Comisión Europea, no había conseguido vincular a esta coalición a quienes presidirían la organización durante la aprobación de la ayuda a Colombia (Francia y Suecia).

Los ritmos de la negociación y el acercamiento de los europeos a la realidad nacional ayudaron a los países indecisos a construir una concepción sobre los efectos de la ayuda norteamericana en el desarrollo y la paz de Colombia, lo cual en el largo plazo permitió establecer que el plan de acción europeo debería centrarse en otros elementos para conseguir resultados diferentes.

### La gran expectativa

Antes de la primera mesa de donantes de Madrid se presentaron dos tipos de declaraciones por parte de la Unión Europea. Una de ellas fue liderada por Javier Solana, secretario de la UE para asuntos internacionales y de seguridad común, quien en varias entrevistas afirmó que el Plan Colombia es una estrategia certera para crear paz, y por eso la comunidad europea tiene un fuerte interés en apoyarlo (*El Tiempo*, 28 y 30 de junio de 2000). Por otro lado, la Comisión Europea, a través de Gunnar Wiegand,<sup>18</sup> emitió un comunicado en el cual mostraba su respaldo a los esfuerzos del gobierno en la búsqueda de la paz por medio de las negociaciones y brindaba su apoyo político al Plan Colombia,<sup>19</sup> por considerar que éste busca desarticular las causas estructurales de la violencia. La

18 Portavoz de Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea.

19 Espera que sea anfitriona de la tercera mesa de donantes.

comunicación concluía señalando que la ayuda que iba a brindar este organismo estaría enfocada solamente a la protección de los derechos humanos y ayuda humanitaria (Comisión Europea, 5 de julio de 2000).

En estas declaraciones se pueden observar entonces los siguientes aspectos:

1. Javier Solana, cuando habla de la Unión Europea, no se refiere a las diferentes organizaciones intergubernamentales que la conforman, sino a la institución, la cual está compuesta por los Estados y las organizaciones, y que son éstas las que van apoyar el Plan Colombia. No obstante, la opinión de este funcionario no va a representar el interés nacional de los diferentes gobiernos europeos, debido a que la política exterior cada uno de ellos aún sigue estando en manos de los mismos.

2. La Comisión Europea muestra su agrado por la estrategia, sin embargo no la apoya financieramente por dos motivos: Primero, porque el proceso de cooperación de este organismo tiene unos tiempos, una reglamentación y unos objetivos trazados, los cuales no se acomodan a un plan de un gobierno en particular. Segundo, la fuerte presión que ejercen las diferentes ONG's sobre estos centros de decisión hacen que la Comisión decida construir su propia estrategia y apartarse del Plan Colombia debido a que los resultados de su acción en el ámbito internacional van a ser evaluados por el Parlamento Europeo, quien más tarde mostrará su desagrado por el Plan.

3. La Comisión comienza a mostrar cuáles son sus áreas de interés para llevar a cabo la inversión de su asistencia. Los campos en los que desea trabajar son importantes para sobrellevar los problemas que trae consigo el conflicto, mas no son esenciales para la solución del mismo.

La mesa de donantes de Madrid se llevó a cabo el 7 de julio del 2000. A ella asistieron, además de los quince países que conforman la UE, Suiza, Noruega, Estados Unidos, México, Venezuela, Costa Rica, Argentina, Brasil, Canadá, Japón, el BID,<sup>20</sup> el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Andina de Fomento (CAF), la ONU y la Comisión Europea. Los aportes obtenidos fueron: 100 millones de dólares de España, 20 millones de dólares de Noruega y 131 millones de dólares de la ONU en ayuda no reembolsable. Por otro lado, Japón presta 70 millones de dólares y entre el BID, Banco Mundial y la CAF le prestan a Colombia 300 millones de dólares. A su vez, se creó un comité de apoyo y seguimiento a los desembolsos compuesto por los países participantes, la ONU y el BID que tendría la labor de identificar los proyectos sociales que serían financiados (*El Tiempo*, 4, 5 y 8 de julio de 2000). Paralelamente, cincuenta

<sup>20</sup> El BID fue el organizador del evento y brindó su apoyo a los programas de desarrollo que presentó el gobierno colombiano.

ONG's colombianas y europeas decidieron realizar una mesa alterna. Al finalizar su reunión, las organizaciones emitieron un comunicado en el que apoyaban cualquier iniciativa internacional que buscara solucionar los problemas que producen la violencia, pero criticaron al Plan Colombia por ser una estrategia que buscaba incrementar la guerra y alejaba la posibilidad de una solución política al conflicto (*El Tiempo*, 5 de julio de 2000).<sup>21</sup>

El balance no fue muy bueno después de esta primera mesa de donantes. El gobierno colombiano esperaba obtener aproximadamente 900 millones de dólares en ayuda no reembolsable, pero sólo logró conseguir 150 millones, debido tal vez a la gran presión que realizaron las ONG's en los diferentes escenarios de decisión política europea. El comentario de Javier Solana, días antes de la mesa de donantes de Madrid, mostró el ambiente que existía en ese momento: "hablar, escuchar, analizar e intercambiar". Nunca mencionó que se fueran a realizar compromisos sobre los aportes que los diferentes Estados iban a dar. Como consecuencia de lo sucedido el gobierno colombiano comenzó a preparar un contexto propicio para la segunda mesa de donantes de Bogotá. Un mes después del 7 de julio de 2000 se reinició la diplomacia presidencial en Europa. Pastrana viajó a España, Noruega, Irlanda y Portugal, buscando apoyo para el Plan Colombia (*El Tiempo*, 6 de septiembre de 2000). No obstante, tres de los cuatro países mencionados ya habían mostrado su apoyo a la estrategia, y dos de ellos ya habían comprometido su ayuda financiera en Madrid.

Octubre fue un mes definitivo para la cooperación internacional. El 9 de octubre de 2000, el Consejo de Ministros de la Unión Europea reafirmó su apoyo político a las negociaciones de paz, las cuales seguirían a través de consultas con la sociedad civil y con el beneplácito de las partes, quienes debían buscar una paz basada en el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El comunicado que al respecto publicó el Consejo de Ministros concluía de esta forma:

Siguiendo con su esfuerzo actual, la Unión Europea pondrá en marcha un programa europeo sustancial de apoyo socioeconómico e institucional al proceso de paz en Colombia, encaminado a promover y salvaguardar el respeto de los derechos humanos, el derecho humanitario y las libertades fundamentales, a mejorar las condiciones de vida de la población local, a fomentar los cultivos de sustitución y la protección de la biodiversidad, y a acompañar la ejecución de reformas estructurales en todos los ámbitos que alimentan el conflicto

21 A ella asistieron el Padre Francisco de Roux, Director del PDPMM, Norma Henríquez de la Asamblea Permanente por la Paz y Jorge Rojas, Director del CODHES.

armado. (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, 9 de octubre de 2000).

De este modo la UE se separó del Plan Colombia sin criticarlo, pero, a su vez, buscó una nueva forma de participar dentro de la solución del conflicto colombiano de acuerdo con los mecanismos y la visión que posee la comunidad europea.

Una semana después se realizó la Conferencia Internacional de Costa Rica, la cual había sido convocada por las ONG's el 23 de junio de 2000 (*El Tiempo*, 24 de junio de 2000), con el propósito de discutir un replanteamiento de la ayuda exterior y, de este modo, rediseñar la participación internacional en el proceso de paz.<sup>22</sup> A ella asistieron delegados del gobierno colombiano, la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), organizaciones de la sociedad civil, el BID, la ONU, así como miembros de Estados latinoamericanos y europeos, (*El Tiempo*, 30 de septiembre, 9 y 15 de octubre de 2000). El encuentro estuvo dividido en cinco comisiones,<sup>23</sup> una de las cuales focalizó su discusión en cómo debería ser la ayuda internacional. Allí se puso de manifiesto, de nuevo, una crítica al Plan Colombia, se pidió el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y se le solicitó a los países que impulsen una Cooperación Internacional para la Paz, en la cual se procure financiar proyectos regionales que desactiven las causas estructurales de la violencia e intente que éstos vayan ligados a los procesos de diálogo con la guerrilla, junto a una gran participación de la sociedad civil.<sup>24</sup>

El 18 de octubre de 2000 fue publicado el Multiannual Support Programme for Colombia, comunicación de Chris Patten<sup>25</sup> y Paul Nielson<sup>26</sup> al Parlamento Europeo.<sup>27</sup> En ella los comisionados describían la estrategia colombiana para solucionar el conflicto a través del Plan Colombia, presentando, al mismo tiempo, algunas reservas por el componente militar que poseía la ayuda norteamericana y, además, dejando explícito que no desean que la Comisión Europea esté rela-

22 Esta reunión, aunque es convocada por organizaciones no gubernamentales, terminó siendo organizada con el apoyo del gobierno nacional, por medio de una serie de mesas de trabajo entre las organizaciones sociales, el DNP y la cancillería.

23 1. Paz, derechos humanos, derecho internacional humanitario; 2. Implicaciones sociales, económicas, políticas e internacionales de la lucha contra el narcotráfico y la corresponsabilidad internacional; 3. Crisis económica y social en Colombia; 4. Cuestión agraria y alternativas para el desarrollo rural, 5. Cooperación internacional y desarrollo alternativo.

24 Encuentro Internacional sobre la Paz y los Derechos Humanos en Colombia, Acta Final Comisión V, Cooperación Internacional y Desarrollo Alternativo, 15-19 de octubre de 2000.

25 Comisionado de Relaciones Exteriores.

26 Comisionado de Desarrollo y Ayuda Humanitaria.

27 Multiannual Support Programme for Colombia, SEC (2000) 1647/5, Bruselas, 17 de Octubre de 2000.

cionada con una campaña militar. Sin embargo, quieren que esta organización tenga un papel más activo a partir de otras iniciativas. Se esperaba entonces un paquete de ayuda programable de 105 millones de euros. En el documento se señalaba, temáticamente, cuáles serían los rubros estimados de esa cooperación.<sup>28</sup> Asimismo, Nielson y Patten afirmaron que se iba a enviar una misión de identificación de los proyectos específicos a principios de 2001.

Lo que muestra esta comunicación es, por un lado, que la Comisión ya venía ejecutando su proceso regular para establecer la asistencia a Colombia para el período 2002-2006, lo cual sucede en el mismo momento en que se estaban llevando a cabo las mesas de donantes, es decir, se presentaron dos tipos de desarrollos paralelos que se afectaban mutuamente pero que no eran causa el uno del otro.<sup>29</sup> Por otro lado, quedó en evidencia que la ayuda exterior proporcionada por la Comisión no podía ser considerada como un aporte al Plan Colombia, no sólo porque este era un proceso distinto sino también porque los europeos establecieron de una manera más clara que deseaban ayudar al proceso de paz por medio de otras iniciativas.

El 24 de octubre de 2000 se llevó a cabo la segunda mesa de donantes en Bogotá. A ella asistieron países de América, Asia y Europa, organizaciones internacionales y varias ONG's. En esta mesa, Renaud Vignal, director general de las Américas y el Caribe del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, afirmó que la única salida que tiene Colombia es el proceso de paz (*El Tiempo*, 25 de octubre de 2000) y para ello estableció que las líneas en las se enfocaría la cooperación de la Unión Europea eran: 1. El apoyo al Estado de derecho. 2. La defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. 3. La lucha contra las causas de la violencia y ayuda a las víctimas de la violencia. 4. La protección de la biodiversidad y del medio ambiente. 5. El afianzamiento de la concertación y de la cooperación regional. Al otro día de realizada la reunión, Renaud Vignal llamó a una conferencia de prensa en la embajada francesa, en la cual afirmó que la asistencia internacional que va a prestar Europa no era para financiar el Plan Colombia y que ésta sería anunciada en marzo de 2001 (*El Tiempo*, 26 de octubre de 2000). De esta manera se estableció la posición definitiva de la Comisión Europea frente a la estrategia que deseaba implementar el gobierno colombiano.

Finalizada esta segunda mesa de donantes, el gobierno colombiano decidió crear un grupo inter-institucional para generar un mejor ambiente y promover

28 40 millones de euros para desarrollo económico y social, 30 millones de euros en desarrollo alternativo, 25 millones de euros en fortalecimiento a la justicia y 10 millones de euros en la protección a los derechos humanos.

29 El proceso de diseño de la Ayuda Exterior Proporcionada por la Comisión Europea inicia a principios del año 2000. Entrevista con Ricardo Melo, Subdirector de Proyectos de Acción Social.

la ayuda internacional y, a su vez, coordinar y seguir el proceso de negociación de los proyectos que se llegaran a financiar en la próxima mesa de Bruselas. Este grupo estaba integrado por la Cancillería, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y el recién creado Fondo de Inversiones Para la Paz (FIP). Para que se llegara a un buen término, el grupo realizó una serie de reuniones bilaterales entre las diferentes agencias de cooperación a las cuales se les presentaba un portafolio de proyectos que podrían ser objeto de su asistencia (París, 2002).

Entre junio y octubre del año 2000 se definió la ayuda que proporcionaría la Comisión Europea a Colombia para apoyar el proceso de paz. Las diferentes reuniones no sólo se convirtieron en escenarios para que los competidores fueran escuchados por los centros de decisión europeos, sino que se transformaron en espacios de construcción de alianzas horizontales (pares) y verticales (decisores). Las organizaciones no gubernamentales colombianas encontraron amigos similares que les proporcionaron sus recursos internos para presionar a la administración encargada de la ayuda oficial al desarrollo y para obtener el apoyo de los Estados que la dirigirían. De esta manera, se consolidaron las alianzas que permitieron mostrar los resultados de la diplomacia del Estado colombiano y de las ONG's. El primero logró tener de amigos a España, Irlanda, el Reino Unido, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Andina de Fomento, mientras que las segundas lograron el apoyo de Francia, Suecia y la Comisión Europea. Todo muestra que la incertidumbre en el interés de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales en cooperación internacional fomenta la competencia entre actores que poseen intereses contrarios, debido a que se transforma la relación entre los competidores en un juego de suma cero en la medida en que los beneficios proporcionados a un actor no serán compartidos por el enemigo.

### **Europa firma el cheque**

El año 2001 se inició con un gran optimismo por parte de los europeos. Daniel Parfait, embajador francés, señaló que Europa pasó de tener una mirada escéptica<sup>30</sup> a poseer una visión clara de Colombia y del tipo de ayuda que Colombia necesitaba para solucionar sus problemas. Por eso Europa impulsará su propio plan, en el cual se muestran, como ejes de su asistencia, el fortalecimiento del Estado de derecho, la protección de la biodiversidad y el impulso a la integración de la economía latinoamericana (*El Tiempo*, 19 de enero de 2001).

30 Durante la mesa de donantes de Madrid.

Sin embargo, el diálogo con las FARC no se encontraba en las mejores condiciones. Por tal motivo los embajadores de la Unión Europea deciden buscar una reconciliación con el gobierno nacional y viajan a la zona de distensión, donde logran convencer a las FARC para que destraben el proceso y se realice una Segunda Audiencia Internacional<sup>31</sup> a principios de marzo con el propósito de informar el estado del proceso (*El Tiempo*, 1 y 28 de febrero de 2001), en la que Suecia, Noruega, Francia, España, Cuba, Canadá, México y Venezuela serían los facilitadores. La conferencia se llevó a cabo el 8 de marzo y en ella se acordó la participación de la comunidad internacional en las negociaciones con un grupo de países<sup>32</sup> que serían convocados cada dos meses para apoyar a la Mesa Nacional de Diálogo, y otro grupo,<sup>33</sup> que se reuniría cada seis meses, para recibir informes sobre el estado de la negociación (*El Tiempo*, 9 de marzo de 2001). Se trata de un nuevo intento de comprometer a la organización guerrillera con la construcción de una paz negociada.

Pastrana inició otra gira por Europa en busca de apoyo a los programas sociales del Plan Colombia, y en esta ocasión se dirigió a Francia y a Suecia (*El Tiempo*, 20 de enero de 2001). Para la misma época llegó a Colombia la misión de identificación<sup>34</sup> de la Comisión Europea, la cual que visitó la región del Magdalena Medio y se entrevistó con personajes del gobierno y de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. A este grupo de expertos en el mes de marzo le dan vía libre para que se ejecute el primer Laboratorio de Paz en el país.

El gobierno colombiano recibió un duro golpe el 1 de febrero de 2001. El Parlamento Europeo aprobó una resolución en contra del Plan Colombia por cuatrocientos setenta y cuatro votos a favor y uno en contra,<sup>35</sup> en donde manifestaba su descontento por dos razones: 1. La ausencia de debate con la sociedad civil colombiana de esta estrategia; 2. La focalización en la lucha contra el narcotráfico por medios coercitivos (ej. la fumigación de los cultivos ilícitos). Sin embargo, este ente europeo reafirmó su compromiso con el apoyo al proceso de paz a través de una ayuda que se centraba en los problemas sociales que aquejan a Colombia (*El Tiempo*, 1 de febrero de 2001).

31 A ella son invitados 27 países, la Delegación de la Comisión Europea y la ONU.

32 Suecia, Noruega, Francia, España, Cuba, Venezuela, México y Canadá.

33 Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, México, Noruega, Holanda, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Venezuela, Vaticano, ONU y la Delegación de la Comisión Europea.

34 Contratistas de la firma COWI, entre el 29 de enero y el 20 de febrero de 2001.

35 Resolución del Parlamento Europeo sobre Plan Colombia y el Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, emitida el 1 de febrero de 2001.

A finales del mes de marzo<sup>36</sup> vino a Colombia Chris Patten, comisionado de las relaciones exteriores de la Comisión Europea, con el propósito de mostrar su compromiso con el proceso de paz y definir la forma en que serían invertidos 95 millones de dólares para financiar proyectos de sustitución de cultivos y saneamiento básico y agua potable, y para que de esta manera el 30 de abril de 2001 ya se tuviera preparada la lista de proyectos que iban a ser financiados.<sup>37</sup> Asimismo, el comisionado afirmó que la ayuda de la Comisión requiere un compromiso por parte de los colombianos en la protección y defensa de los derechos humanos, el pluralismo y el derecho (*El Tiempo*, 1 de abril de 2001).

El contexto de la tercera mesa de donantes se inició con las declaraciones del canciller alemán, Gerhard Schroeder, quien afirmó su apoyo político a la negociación y señaló que el propósito de la asistencia europea es superar las causas socioeconómicas de la violencia. Para eso anunció la financiación de una serie de proyectos que buscan el desarrollo sostenible y el equilibrio de las regiones (*El Tiempo*, 22 de abril de 2001). Unos días antes de la mesa de donantes, la Comisión Europea confirmó su apoyo a las negociaciones de paz y su substancial compromiso financiero de asistencia al proceso de paz, preparando así el ambiente para presentar su paquete de ayuda para Colombia.<sup>38</sup> Asimismo, se reinicieron las protestas de las ONG's contra el Plan Colombia por su carácter militarista, por su ausencia de consulta con la sociedad civil y sus posibles repercusiones sobre los derechos humanos. En otras palabras, el ambiente era propicio para impulsar un programa europeo de apoyo al proceso de paz.

La reunión del Grupo Consultivo de Bruselas se llevó a cabo el 31 de abril de 2001, y en esta participaron varios países de América, Asia y Europa, algunas organizaciones internacionales como el BID, la CAF, el FMI, el Banco Mundial, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, acompañados a su vez de algunas ONG's. Esta mesa suscita una serie de protestas en contra del Plan Colombia en las instalaciones de la Unión Europea por parte de organizaciones sociales. La señora Gun-Britt Andersson, Secretaria de Estado para la cooperación al desarrollo, migración y política de asilo, emitió un comunicado en nombre de la UE en el cual informaba que se iban a destinar 335 millones de euros en los próximos seis años para apoyar el proceso de paz en Colombia, de los cuales 105 millones eran de parte de la Comisión.<sup>39</sup> Pero será Chris Patten, comisionado

36 [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/visit/pc.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/visit/pc.htm), 26-27 de marzo de 2001.

37 "No estigmatizamos al país", *El Tiempo*, 28 de marzo de 2001, pág. 1-7. Conferencia de Prensa del 27 de marzo de 2001.

38 "Peace Process in Colombia : Brussels meeting to galvanise international support, IP/01/615 - Brussels, 26 April 2001", en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/3msg/ip\\_01\\_615.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/3msg/ip_01_615.htm), y "UE entregará más aportes", *El Tiempo*, 27 de abril de 2001, pág. 1-8.

39 Gun-Britt Andersson, secretaria de Estado para la Cooperación al Desarrollo, Migración y Política de Asilo, Bruselas, 30 de Abril de 2001.

de relaciones exteriores de la Comisión Europea, quien resumirá finalmente el objetivo que tiene el Country Strategy Paper para Colombia:

El apoyo financiero directo debe acompañar la ayuda económica y diplomática si nuestros esfuerzos quieren tener la oportunidad de producir un impacto duradero. El apoyo debe estar encaminado hacia las causas que están en la raíz y no simplemente en los síntomas del conflicto colombiano que lleva ya años (Patten, 2001: 2).

La ayuda que aportó la Comisión fue de 140 millones de euros, de los cuales 105 millones fueron de ayuda programable (financiera, técnica y económica) y 35 millones de ayuda no programable (ECHO y programas de ayuda horizontal). Así, la ayuda financiera tenía como principal estrategia los Laboratorios de Paz, y el primero de ellos se lanzó en el Magdalena Medio.

Lo más importante en este momento era que la UE no estaba apoyando iniciativas europeas para encontrar la paz en Colombia, sino iniciativas provenientes de la sociedad colombiana que eran respaldadas por la Comisión debido a que, por un lado, eran acordes con sus propios fines, y, por otro, la sostenibilidad de los programas de desarrollo se aseguraba en la medida en que existiera una apropiación de las iniciativas por parte de los ciudadanos de los países donde se hacía la inversión. Ahora bien, los proyectos que finalmente fueron apoyados fueron el resultado del empleo de los recursos internos de las organizaciones no gubernamentales y de la construcción de alianzas horizontales y verticales.

### **El terrorismo toca a la puerta**

Las relaciones de la guerrilla con Europa entraron en un período de crisis. El 30 de julio de 2001 las FARC secuestraron a tres alemanes en el Cauca, uno de los cuales pertenecía a la Agencia Técnica Alemana de Cooperación (GTZ) (*El Tiempo*, 31 de julio de 2001). Este acontecimiento originó una serie de declaraciones por parte de los embajadores europeos en Colombia en las que pedían la liberación de sus ciudadanos y afirmaban que la ayuda que se iba a proporcionar a Colombia quedaría congelada hasta que este grupo insurgente no llevara a cabo la liberación (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 2001). Tanto así que fue suspendida la audiencia internacional con los países amigos<sup>40</sup> que iba tener lugar en San Vicente del Caguán el 26 de septiembre (*El Tiempo*, 20 de septiembre de 2001). Tan sólo hasta el 11 de octubre fueron entregados los alemanes a una

40 Acuerdo que se llega a inicios de año para destrabar el diálogo con las FARC.

representación del Comité Internacional de la Cruz Roja, a funcionarios de la embajada alemana en Colombia y a un grupo de periodistas europeos.

No obstante, la molestia entre los europeos seguía latente, y a esto se añadió una nueva crisis en los diálogos de paz provocados, en esta ocasión, por diferentes secuestros realizados a congresistas, diputados y por la muerte de Consuelo Araujo. La situación poseía un agravante más: los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que le facilitaron al gobierno colombiano ejercer una gran presión entre los diferentes gobiernos europeos para que no permitieran el ingreso a sus países de miembros de las organizaciones guerrilleras, mostrando así el cambio de la visión del gobierno de Andrés Pastrana sobre las organizaciones armadas y el futuro de las negociaciones paz. De esta forma, el gobierno del Reino Unido les retiró las visas a los guerrilleros por medio de su política contra el terrorismo, justificando esta medida por las tácticas terroristas empleadas por esas organizaciones, tales como el secuestro y el reclutamiento de menores de edad en sus filas (*El Tiempo*, 17 de noviembre de 2001). La medida fue acompañada por una discusión en el Consejo de Ministros de la Unión Europea sobre el secuestro y la paz en Colombia, y de una propuesta de los representantes para América Latina de la Unión Europea con el fin de cancelar las visas a los guerrilleros (*El Tiempo*, 18 de noviembre de 2001). El 7 de diciembre, a través de la Presidencia de la UE, se hizo público que los quince países que hacen parte de este organismo dejarían de conceder visas a organizaciones que practiquen la extorsión y el secuestro, y se le solicitó a los grupos armados que se comprometieran con el proceso de paz, el respeto a los derechos humanos y a la inmunidad diplomática (*El Tiempo*, 8 de diciembre de 2001).

No obstante, al mismo tiempo que se le cerraban los espacios de discusión política en el ámbito internacional a las agrupaciones armadas, se presentaron dos hechos muy importantes que tendrían un gran impacto nacional. El primero fue la aprobación en la Comisión Europea de la ayuda internacional y, en ella, del proyecto más importante que tiene en Colombia esta organización supranacional: los Laboratorios de Paz. Este proyecto empezaría a funcionar a partir del año 2002 en la zona del Magdalena Medio, a cargo de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y se estudiarían a su vez nuevas zonas en las que se pudiera impulsar este programa en el país (*El Tiempo*, 26 de octubre de 2001). El segundo consistió en un incremento de la participación de los embajadores que eran miembros de los países amigos de las FARC para salvar el proceso de diálogo, que se encontraba en un punto muerto después de todos los acontecimientos que habían sucedido, lo cual estaba acompañado, a su vez, de una desconfianza por parte de la guerrilla comandada por Manuel

Marulanda por los continuos sobrevuelos que estaba realizando la fuerza aérea colombiana después de que las conversaciones se habían detenido. Luego de varias reuniones entre los países facilitadores y el encargado de la ONU para el proceso de paz en Colombia, James Lemoyne, se reabrió el diálogo con el inicio de una discusión sobre el cese al fuego y el abandono de las exigencias de las FARC de detener los sobrevuelos (*El Tiempo*, 21 de noviembre de 2001, 11 y 15 de enero de 2002). Las negociaciones se rompieron finalmente el 20 de febrero de 2002, después de que las FARC secuestraran al senador Jorge Gechem Turbay. A pesar de esto, cinco días después se lanzó el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio.

Los europeos se enfrentaron entonces a dos situaciones: por un lado, la aprobación de la ayuda oficial al desarrollo, que proporcionaría los recursos para apoyar el proceso de paz en Colombia; por otro, el derrumbamiento de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. El gobierno de Andrés Pastrana había perdido la confianza en la organización guerrillera y, a partir del 11 de septiembre de 2001, empleó a los aliados que había conseguido en los años anteriores para cerrar las oportunidades de diálogo de las FARC con los Estados y organizaciones internacionales, presentando como un actor no político a esta organización a través del discurso de la guerra contra el terrorismo. La diplomacia colombiana tuvo éxito en la medida en que existía un marco que permitió su impulso. A pesar de ello, los embajadores siguieron creyendo en el proceso de paz hasta el 20 de febrero de 2002, final de las negociaciones.

## Conclusión

Las relaciones entre los Estados, los organismos intergubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil se llevan a cabo en un escenario anárquico en el que predomina la ausencia de una entidad superior como regulador de las relaciones entre los diferentes grupos. A pesar de esto, la continua comunicación entre los actores en el sistema internacional los lleva a la creación y consolidación de un marco bajo el cual establecen la forma y el fondo de sus vínculos. A medida que las relaciones entre los diferentes actores se intensifican y se expanden, se genera un proceso de diferenciación mayor de las mismas, lo que conlleva un aumento en la interdependencia entre los sectores. La construcción permanente de ese marco se convierte en un escenario de conflicto, en donde los diferentes sectores buscan espacios especiales para renegociar la manera en que se relacionan. Esos espacios son empleados por los entes para presentar sus

intereses y la manera en que desean conseguirlos. En esa medida, la competencia se transforma en el elemento constituyente de la identidad y del repertorio que emplean los competidores para hacer que sus preocupaciones sean tomadas en cuenta por los centros de decisión.

A pesar de que cada contendiente posee una serie de recursos internos que permiten transformar la normatividad de las relaciones, ellos deciden buscar una serie de recursos externos que les permitan desempeñarse de una mejor manera en la lucha con su enemigo. Por ello necesitan la consecución de alianzas horizontales y verticales, para así emplear los recursos internos de sus amigos y vencer a las alianzas de su enemigo. Las alianzas se caracterizan por tener un carácter multipropósito, es decir, pueden ser empleadas en el futuro para fines diferentes a los que fue creada; y por su inestabilidad, en el sentido de que pueden cambiar a medida que se transforma la perspectiva de seguridad de los actores que la componen. Ahora bien, el resultado del conflicto es una política de cooperación entre los diferentes actores que es construida a partir de la tensión existente entre los diferentes polos, y es en el acuerdo final donde se puede observar al vencedor, y, por tanto, su agenda de los asuntos relevantes del marco regulatorio.

La estrategia ganadora de un competidor se basará principalmente en el número de aliados horizontales y verticales que consiga y en el grado de influencia que tengan éstos sobre los conductores de la política pública. Las alianzas horizontales son entendidas como lazos de amistad entre entes de naturaleza similar para influir conjuntamente en los centros de decisión política. Por otro lado, las alianzas verticales son los vínculos que se establecen entre un ente de decisión política y un organismo que va a emplear los recursos del ente de decisión en el futuro. Los lazos de cooperación final tienden al desequilibrio cuando se presenta una relación asimétrica entre el grupo triunfador y el perdedor, debido a que la tensión se asemeja a un conflicto de suma cero que se caracteriza básicamente en que los beneficios del acuerdo final sólo pueden ser disfrutados por el ganador de la disputa.

En el caso de las relaciones entre Colombia y la UE, la incertidumbre en la anarquía del sistema internacional creó un escenario interdependiente en donde la competencia y la cooperación fueron los móviles que permitieron a los actores construir alianzas horizontales y verticales para impulsar una política pública frente al proceso de paz entre 1999 y 2000. Los beneficios para el vencedor de la contienda, en este caso, eran el apoyo político y financiero a la propuesta de paz que se acercó más a la perspectiva de seguridad humana que tuvo la comunidad europea. Este respaldo demostró que el gobierno no monopolizaba las diferentes acciones que se dirigían a la pacificación del país, a pesar de que este

era un tema doméstico, sino que el mismo se transformó en una responsabilidad de la sociedad civil internacional y del sistema internacional.

El viejo continente fue convencido de que se debía proteger al individuo de los efectos de las dinámicas de la guerra. Por ello la reconstrucción de la sociedad colombiana no debería partir del fortalecimiento del Estado, sino de la construcción de una comunidad que permitiera alcanzar el disfrute pleno de los derechos humanos. Por eso, la propuesta europea involucró diálogos con los actores armados y programas de desarrollo regional y ayuda humanitaria, en los que se buscaba una atención integral del ciudadano.

Durante los primeros años el gobierno colombiano, a través de las diferentes conferencias y viajes al exterior, logró construir una serie de coaliciones con Estados y organismos internacionales que apoyaron el Plan Colombia y las negociaciones con las FARC. No obstante, la naturaleza de la alianza no permaneció estática y se transformó en la medida en que cambió el consenso sobre la seguridad nacional e internacional. De esta manera se aisló a las diferentes organizaciones armadas colombianas por su afinidad con el empleo de acciones terroristas y su falta de compromiso con una salida negociada a la guerra.

## Bibliografía

### *Libros y artículos*

-Ardila, Martha y otros (eds.), (2002), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL y Heins-Seidel-Stiftung.

-Cardona, Diego, (2000), “Colombia y la Unión Europea: coincidencias y divergencias”, en: *Oasis* 99, Universidad Externado de Colombia.

-CEPEI, (2005), “Mesa de Donantes: un mecanismo para fortalecer la cooperación internacional”, *Documento de Investigación* Núm. 1, Bogotá.

-CIP, (2003), “Colombia y Europa: sociedad civil y proceso de paz”, en: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Núm. 83.

-Departamento Nacional de Planeación, (1998), *la paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, TM Editores.

-FESCOL, “Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre al posicionamiento estratégico”, *Policy Paper* Núm. 4.

-Freres, Christian, (1998), *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid: AIETI.

\_\_\_\_\_, (1997), *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*, Madrid: AIETI.

-Keohane, Robert y Nye, Joseph, (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

-Londoño, Patti (ed.), (2004), *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

-Meyer, David y Staggenborg, Suzanne, (1996), “Movements, Counter-movements, and the Structure of Political Opportunity”, *American Journal of Sociology* Vol. 101 Núm. 6.

-Nye, Joseph, (1990), “The changing nature of world power”, *Political Science Quarterly*, Vol. 105, Num. 2.

-Pardo, Rodrigo y Carvajal, Leonardo, (2001), “Relaciones internacionales, conflicto doméstico y proceso de paz en Colombia”, en: *Colombia Internacional*, Núm. 51.

-Pardo, Rodrigo, (2001), “Relaciones internacionales y proceso de paz: proyecciones sobre escenarios”, en: *Colombia Internacional*, Núm. 51.

-París, Rodrigo, (2002), “¿Unión Europea y Plan Colombia: éxito o fracaso de un sueño?”, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari D'estudis, *Working Paper* 22.

-Ramírez Socorro, (2004), *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano 1994-2003*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

-Roy, Joaquín, (2001), “La asistencia Europea a Colombia, ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz?”, en: *Colombia Internacional*, Núm. 51.

-Sanahuja, José, (2003), “Paz, democracia y desarrollo en las relaciones Unión Europea-América Latina: el caso de Colombia”, en: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Núm. 83.

\_\_\_\_\_, (2002), “Mecanismos de cooperación Europa-América Latina”, en: *Foreign Affairs* en Español.

-Tarrow, Syndey, (2004), *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial.

-Transnational Institute, (2001), “Europa y el Plan Colombia”, en: *Drogas y Conflicto*, Documentos de Debate Núm. 1.

#### *Documentos Oficiales*

-Comisión Europea, “Orientaciones Plurianuales para la Ayuda Comunitaria Colombia”, IB/1035/98-ES, Bruselas, 12 de Noviembre de 1998.

-Comisión Europea, “Support Group for the Peace Process in Colombia”, IP/00/717, 5 de Julio del 2000.

-Comunicado de Prensa del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Sesión Núm. 2294, 12012/00, Luxemburgo, 9 de Octubre de 2000.

-Encuentro Internacional sobre la Paz y los Derechos Humanos en Colombia, Acta Final Comisión V, Cooperación Internacional y Desarrollo Alternativo, 15-19 de Octubre de 2000.

-Multiannual Support Programme for Colombia, SEC (2000) 1647/5, Bruselas, 17 de Octubre de 2000.

-Resolución del Parlamento Europeo sobre Plan Colombia y el Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, emitida el 1 de Febrero de 2001.

-Conferencia de Prensa del 27 de Marzo de 2001, en: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/visit/pc.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/visit/pc.htm)

-Peace Process in Colombia : Brussels meeting to galvanise international support, IP/01/615 - Brussels, 26 April 2001 en: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/3msg/ip\\_01\\_615.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/3msg/ip_01_615.htm)

-Chris Patten, “Colombia: un compromiso internacional para la paz”, Bruselas, 31 de Abril de 2001.

-Agencia Española de Cooperación Internacional, 1996, “Nuevas Perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea”, Madrid: AECI.

-Comisión Europea, Colombia Country Strategy Paper 2002-2006.

### *Entrevista*

Entrevista con Ricardo Melo, Subdirector de Nuevas Fuentes de Cooperación Internacional de la Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 11 de noviembre de 2005, Bogotá.

### *Artículos de Prensa*

“Consenso diplomático alrededor de Colombia”, *El Tiempo*, 8 de enero de 1999, pág. 10A.

“Pastrana busca euros para la paz”, *El Tiempo*, 24 de enero de 1999, pág. 11A.

“Realeza y santidad en gira de Pastrana”, *El Tiempo*, 13 de marzo de 1999, p. 11A.

“España girará cheques sin intereses”, *El Tiempo*, 16 de marzo de 1999, pág. 7A.

“Dura condena de UE contra secuestros”, *El Tiempo*, 17 de marzo de 1999, p. 9A.

“UE Critica política de desplazamiento”, *El Tiempo*, 29 de abril de 1999.

“Definidos los siete países acompañantes”, *El Tiempo*, 10 de mayo 1999, p. 12A.

“Pastrana buscará socios en Río”, *El Tiempo*, 26 de junio de 1999, pág. 6A

“Agridulce balance en Río”, *El Tiempo*, 30 de junio de 1999, pág. 10 A.

“Canciller en busca de donantes para la paz”, *El Tiempo*, pág. 8A.

“Pastrana y Chávez liman asperezas en Madrid”, *El Tiempo*, 25 de octubre de 1999, pág. 7 A.

“Unión Europea analiza Plan Colombia”, *El Tiempo*, 26 de octubre de 1999, p. 6A

“Europa condiciona su ayuda a Pastrana”, *El Tiempo*, 27 de octubre de 1999, p. 3A.

“Paz y Plan Colombia a Alemania y Suecia”, *El Tiempo*, 27 de noviembre de 1999, pág. 9A.

“Europa aún no firma el cheque”, *El Tiempo*, 7 de noviembre de 1999, pág. 6A

“Londres pone el ojo en el Plan”, *El Tiempo*, 20 de noviembre de 1999, pág. 9A.

“Lista Mesa de Donantes de UE”, *El Tiempo*, 30 de enero de 2000.

“Plan Colombia se la juega en el exterior”, *El Tiempo*, 16 de febrero de 2000.

“Mesa de diálogo, en gira por Europa”, *El Tiempo*, 2 de febrero de 2000, pág. 7A.

“El Plan Colombia no es sólo militar”, *El Tiempo*, 15 de febrero de 2000, pág. 7A.

“Reino Unido promoverá Plan Colombia”, *El Tiempo*, 8A.

“Lobby en UE para Mesa de Aportantes”, *El Tiempo*, 26 de mayo de 2000, p. 1-12.

“De la retórica a la acción”, *El Tiempo*, 12 de junio de 2000, pág. 1-12.

“UE debate Plan Colombia”, *El Tiempo*, 19 de junio de 2000.

“UE Apoya con dudas el Plan Colombia”, *El Tiempo*, 20 de junio de 2000, pág. 1-2.

“El Mundo oyó a los coccaleros”, *El Tiempo*, 30 de junio de 2000, pág. 1-2

“Respaldo internacional a la paz”, *El Tiempo*, 1 de julio de 2000, pág. 1-11.

“Javier Solana vaticina buenos resultados”, *El Tiempo*, 28 de junio de 2000, p. 1-9

“UE apoya paz y Plan Colombia”, *El Tiempo*, 30 de junio de 2000, pág. 1-15.

“Plan Colombia, ahora en Europa”, *El Tiempo*, 4 de julio de 2000, pág. 1-3.

“El ABC de la mesa de aportantes”, *El Tiempo*, 5 de julio de 2000, pág. 1-10.

“US \$620 millones para el Plan”, *El Tiempo*, 8 de julio de 2000, pág. 1-2.

“Las ONG’s critican el Plan”, *El Tiempo*, 5 de julio de 2000, pág. 1-2.

“Quiero ver un gesto de paz de la guerrilla”, *El Tiempo*, 2 de julio de 2000, p. 1-14.

“Pastrana, tras aporte europeo”, *El Tiempo*, 6 de septiembre de 2000, pág. 1-3.

“ONG piden replanteamiento”, *El Tiempo*, 24 de junio de 2000, pág. 1-12.

“ONG alistan viaje a Costa Rica”, *El Tiempo*, 30 de septiembre de 2000.

“Costa Rica, escenario de paz colombiano”, *El Tiempo*, 9 de octubre de 2000.

“Punto de quiebre llamado Costa Rica”, *El Tiempo*, 15 de octubre de 2000, p. 1-9.

“UE dará otros US \$144 millones”, *El Tiempo*, 25 de octubre de 2000, pág. 1-14.

“Aporte de UE no es para Plan Colombia”, *El Tiempo*, 26 de Octubre de 2000, págs. 1-14.

“Sin Diálogo no habrá ayuda”, *El Tiempo*, 19 de enero de 2001, pág. 1-2.

“Llamado de Europa a las FARC”, *El Tiempo*, 1 de febrero de 2001, pág. 1-3.

“Ocho países facilitarán Audiencia Internacional”, *El Tiempo*, 28 de febrero de 2001, Pág. 1-10.

“Acompañamiento permanente”, *El Tiempo*, 9 de marzo de 2001, pág. 1-2.

“Necesitamos la ayuda de Europa”, *El Tiempo*, pág. 1-9.

“Parlamento europeo votó contra el Plan Colombia”, *El Tiempo*, 1 de febrero de 2001, pág. 1-3.

“No estigmatizamos al país”, *El Tiempo*, 28 de marzo de 2001, pág. 1-7.

“Compromisos son vitales para ayuda: Patten”, *El Tiempo*, 1 de abril de 2001, pág. 1-21.

“La política de paz de Pastrana es valiente”, *El Tiempo*, 22 de abril de 2001, p. 1-12.

“UE entregaría más aportes”, *El Tiempo*, 27 de abril de 2001, pág. 1-8.

“FARC pone en riesgo ayuda europea”, *El Tiempo*, 31 de julio de 2001, pág. 1-9.

“En vilo ayuda de la Unión Europea”, *El Tiempo*, 26 de septiembre de 2001, p. 1-8.

“Aplazada audiencia con países amigos”, *El Tiempo*, 20 de septiembre de 2001, pág. 1-6.

“Restringsen visas a guerrilleros”, *El Tiempo*, 17 de noviembre de 2001.

“Se acabó el romance”, *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2001, pág. 1-2.

“UE no dará más visas a guerrilla”, *El Tiempo*, 8 de diciembre de 2001, pág. 1-19.

“31 millones de dólares para la paz”, *El Tiempo*, 26 de octubre de 2001, pág. 1-12.

“FARC sí se reunirán con comunidad internacional”, *El Tiempo*, 21 de noviembre de 2001, pág. 1-8.

“Países amigos piden retomar diálogo”, *El Tiempo*, 11 de enero de 2002, pág. 1-3.

“Se salvó el proceso de paz”, *El Tiempo*, 15 de enero de 2002, pág. 1-2.