

El conflicto colombiano y las respuestas de la UE

Autora principal: Socorro Ramírez

Co-autora¹: Susanne Gratius

Introducción

El conflicto colombiano ocupa el quinto lugar entre los más complicados del mundo. Sus costes se han medido en reiteradas ocasiones y se arguye que la guerra causa pérdidas equivalentes al 10 por ciento del PIB anual colombiano. Con todo, el conflicto ha dejado de constituir una amenaza para el Estado, llegando a niveles de baja intensidad y concentración territorial (en las fronteras norte y sur).

Por otra parte, aunque ha disminuido el número de ejecuciones extrajudiciales y de sindicalistas asesinados, Colombia sigue siendo uno de los países del mundo donde se violan sistemáticamente los derechos humanos. Amnistía Internacional apunta que “...todas las partes implicadas en el conflicto – fuerzas de seguridad, paramilitares y grupos guerrilleros – fueron responsables de graves abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario”.² En 2009, aumentó el número de desplazados, de amenazas a víctimas de violaciones de derechos humanos y de los homicidios de indígenas y personas marginadas; y fueron asesinados 37 sindicalistas.

Colombia, después de Sudán, es el segundo país del mundo en número de desplazados (un 14 por ciento de la población), un problema que afecta a la práctica totalidad de los municipios del país. Según datos de organizaciones de derechos humanos locales, los cinco millones desplazados, internos abandonaron cinco millones de hectáreas y su derecho a la tierra han sido sistemáticamente denegados por las autoridades.

Asimismo, Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y numerosas organizaciones nacionales de derechos humanos denuncian los abusos cometidos por fuerzas de seguridad. El caso más flagrante ha sido el de los “falsos positivos”, unos 2.000 hombres jóvenes asesinados por el ejército bajo la supuesta sospecha de que eran guerrilleros.

Por su parte, la comunidad internacional, incluyendo a la Unión Europea (UE) que es el principal donante, es muy activa en Colombia –a diferencia del caso de Venezuela- y acompaña desde hace más de veinte años el proceso de paz en el país. Estados Unidos es, sin duda, el principal actor externo cuya contribución al Plan Colombia ha sido

¹ Autora del capítulo sobre la Unión Europea y del apartado sobre el sistema de alerta temprano.

² Amnistía Internacional, Informe 2010: El Estado de los Derechos Humanos en el mundo. Madrid, 2010.

fundamental para crear la política de seguridad democrática y la Ley de Justicia de Paz, que se convirtieron en las banderas de los Gobierno de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Además de Estados Unidos, España, Países Bajos, Suecia, Alemania, Noruega, el Reino Unido, Francia y la Comisión Europea son los principales socios externos de Colombia que han contribuido activamente a la construcción de paz.

1. Las raíces del conflicto colombiano y sus respuestas

El recurso a la violencia ha marcado la historia política colombiana. Durante el siglo XIX y comienzos del XX Colombia padeció numerosas guerras civiles y levantamientos políticos armados, al igual que el resto de América Latina. Hacia la mitad del siglo pasado (1946-1965) se desarrolló en el país la llamada “Violencia” con mayúscula, período marcado por agudos enfrentamientos armados entre los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador. La guerra concluyó gracias al pacto entre los dos partidos, conocido como Frente Nacional (1958-1974). Así se estableció un monopolio político que excluyó del poder a otras fuerzas, agudizando el clientelismo y la corrupción, lo que finalmente favoreció el surgimiento y desarrollo de las guerrillas y el tráfico de drogas.

1.1. Ubicación histórica del conflicto

El actual conflicto de la guerrilla con el Estado colombiano reconoce dos grandes etapas. La primera se inicia con el surgimiento de las guerrillas a mediados de los años sesenta y se extiende hasta 1990. Se caracteriza, entre otras cosas, por una mística revolucionaria. La segunda, va desde esa época hasta nuestros días y se define por un agudo deterioro ético, político y militar.

En los sesenta, los ecos de la revolución cubana y el rechazo del estricto monopolio político ejercido por los partidos Liberal y Conservador contribuyeron al surgimiento de los movimientos armados. Hasta los años noventa, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) mantuvieron unos fuertes componentes místicos y revolucionarios, con claros referentes ideológicos y políticos en la extinta Unión Soviética, Cuba o China, mientras que el M-19 prefirió una inspiración nacionalista y democrática.

Hasta mediados de los años setenta, las guerrillas –y en particular las FARC–estuvieron compuestas casi exclusivamente por campesinos desalojados de sus tierras y desarrollaron sus acciones en zonas rurales muy apartadas de los centros de poder. La opinión nacional las ignoró casi por completo, mientras que los dirigentes políticos le delegaron su control a las fuerzas militares al considerarlas como un simple problema de orden público. En 1974, sin embargo, el M-19 irrumpió con fuerza en Bogotá y alarmó a la sociedad y al Estado, en especial a los militares.

Ante la nueva situación, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) reconoció la confrontación y el carácter político de las guerrillas, y puso en marcha una serie de conversaciones con vistas a un proceso de paz. Se consiguió una tregua con las FARC, el M-19 y otros grupos guerrilleros menores. Incluso las FARC alcanzaron a lanzar un movimiento político legal: la Unión Patriótica. Pero la reacción de una parte del estamento político, de los gremios de terratenientes y empresarios y de los militares, así como la desconfianza de las guerrillas respecto del Gobierno y sus propios errores, torpedearon las negociaciones.³

Ya desde entonces, en parte como reacción a los diálogos de paz, comenzaron a surgir grupos paramilitares dispersos con el apoyo y la orientación de narcotraficantes,

³ Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, Actores en conflicto por la Paz, El proceso de paz durante el Gobierno de Belisario Betancur 1982-1986, Bogotá, Siglo XXI edit. -CINEP, 1989, 290 pp.

terratenientes e importantes sectores del ejército. Desde mediados de la década, esos grupos y parte de la fuerza pública comenzaron una campaña de exterminio de la Unión Patriótica, lo que pesa sobre la memoria de las FARC. Asimismo, cabe señalar que, desde entonces, en las regiones con cultivos de coca, esa organización armada había comenzado a regular la producción y el tráfico de drogas para controlar a los narcotraficantes y proteger a los campesinos.

1.2. La violencia de los años noventa

Con el comienzo de los noventa, se inicia la segunda etapa del conflicto que continúa hasta ahora. El derrumbe de la Unión Soviética y del llamado “campo socialista”, el descrédito del Marxismo, la enajenación de la opinión pública y su propia debilidad condujeron a algunos movimientos armados como el M-19, el ELP y una parte del ELN a pactar la paz. Además, la nueva Constitución de 1991, en la que tomaron parte ex guerrilleros desmovilizados, dio nueva legitimidad a las instituciones nacionales. La lucha armada perdió entonces buena parte de sus justificaciones habituales.

Este periodo se caracteriza por un progresivo deterioro ético, político y militar de la guerra. Durante los últimos veinte años se ha perdido casi por completo la moral revolucionaria de las guerrillas, han surgido movimientos paramilitares aún más descompuestos y prácticas perversas han contaminado a importantes sectores de la fuerza pública. En la última década del siglo pasado, las FARC y el ELN decidieron continuar en la lucha armada. Ante su debilitamiento político-ideológico y su total aislamiento, estas organizaciones adoptaron un fuerte pragmatismo financiero y militar. Recurrieron masivamente a la extorsión, el secuestro y las acciones terroristas y se involucraron cada vez más en la producción y tráfico de drogas.

Gracias a sus abundantes recursos financieros, las FARC se fortalecieron militarmente, se extendieron por casi todo el país y adelantaron una agresiva diplomacia internacional. La fuerza pública, mal equipada y preparada, carecía de los elementos necesarios para enfrentarla. Así, durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), las FARC llegaron a realizar ataques masivos a ciudades intermedias, asestaron 16 golpes contundentes al ejército y pudieron lanzar hasta 26 ataques en un solo día. La moral de la fuerza pública se vio muy afectada y la seguridad del Estado estuvo por primera vez seriamente amenazada.

El creciente poder de las FARC y la multiplicación de sus actos criminales, así como la debilidad de la fuerza pública, estimularon la multiplicación y desarrollo de los grupos paramilitares, nacidos una década antes.⁴ A mediados de los noventa, la mayor parte de los grupos se dieron una organización nacional con el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), cometieron innumerables masacres y asesinatos selectivos, y diezmaron al ELN.

Ante la agudización del conflicto y la debilidad de la fuerza pública, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) desarrolló una doble estrategia: un acercamiento a las FARC con vistas a nuevos diálogos de paz y la búsqueda de recursos internacionales para fortalecer el Estado y apoyar la paz. Pastrana lanzó entonces un nuevo proceso de paz con las FARC. Hizo grandes concesiones a esa organización, como una amplísima zona de despeje militar y la posibilidad de negociar sin haber pactado una tregua. La organización armada menospreció la oportunidad, realizó repetidos desplantes al Gobierno y a la sociedad, utilizó la zona despejada para entrenarse y equiparse mejor, y aumentó sus extorsiones, secuestros, asesinatos, masacres y ataques. Washington, por su parte, dio su apoyo al Plan Colombia pero lo reorientó hacia la lucha contra el narcotráfico. Sus recursos le permitieron comenzar un notable y urgente fortalecimiento de la fuerza pública. Tras el 11-S de 2001 y el secuestro de un senador en Colombia, el Gobierno rompió las conversaciones con las FARC, declarándolas organizaciones

⁴ Medina Gallego, Carlos (1990). Autodefensas, paramilitares y narcotráfico. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá. Bogotá: Documentos periodísticos.

terroristas y obtuvo el consentimiento de Washington para orientar el Plan Colombia a la lucha antiterrorista.

1.3. El sistema de alerta temprana (SAT)

En esta época de altos índices de violencia y una grave situación de los derechos humanos se creó un sistema de alerta en el seno de la Defensoría del Pueblo adscrito al Ministerio Público. Oficialmente, su función era la de “monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria”. En cuanto a su evolución, actualmente tiene un perfil mucho menor que hace una década.

El SAT se inició en 2000 por su entonces Director, Jorge Enrique Calero, y se formalizó en 2002 para advertir ante “masacres” (más de cuatro víctimas) y desplazamientos forzados. El SAT surgió a iniciativa de Estados Unidos que lo apoyó a través de su agencia de cooperación USAID. El Gobierno colombiano encargó el SAT a la Defensoría del Pueblo adscrito al Ministerio Público (Procuraduría). Desde el inicio, uno problema inherente fue la cercanía al Gobierno y la falta de instrumentos vinculantes. Funcionó razonablemente bien desde el mandato del Defensor del Pueblo, el independiente Eduardo Cifuentes (2000-2003), y se ha visto deteriorado a partir del nombramiento de Volmar Pérez, por su cercanía al Gobierno. A juicio de algunos, fue a partir de entonces que perdió visibilidad y credibilidad.

En cuanto a su funcionamiento, el marco teórico del SAT fue creado por una sola persona y durante mucho tiempo la oficina sólo contó con dos investigadores. En la actualidad, el equipo está integrado por unos 60 expertos, y el SAT se instaló en las 32 defensorías regionales. El modelo distingue entre “alertas formales e informales”, así como entre “alertas inminentes y alertas estratégicas”. Se crearon dos unidades: una de análisis inminente y otra de análisis estratégico (a largo plazo y con pronóstico de evolución).

En los primeros años, la información fue recabada y verificada por ONG y los coordinadores locales del SAT (en las Defensorías regionales). Para este propósito se crearon fichas especiales y se comprobó la información a través de llamadas telefónicas a diversas fuentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales e internacionales (sólo Naciones Unidas). Las alertas se dirigieron a varias instancias de la administración pública, entre ellas el ejército.

En cuanto a los criterios de las alertas estructurales o al “SAT cualitativo” se desarrolló un complejo sistema basado en un mapa del conflicto cruzando diversas variables, entre ellas el grado de control territorial, la relación entre población civil y actor armado y el tipo de sociedad (homogénea o más fragmentada). El territorio ha sido una variable fundamental. Según la experiencia del SAT estructural, los paramilitares han cometido más masacres, porque “el que menos control (territorial) tiene, más actos violentos comete”. Al mismo tiempo, la población local “acusa al más fuerte (guerrilla) de que no le protege”, lo que termina debilitándolo.

En cuanto a sus resultados, el sistema de alertas inminentes fue el más importante, mientras que “nadie respondió” al sistema estructural. Un claro obstáculo eran los enormes costes de montar y mantener un sistema de esta envergadura. Asimismo, el impacto del sistema de alerta temprana ha sido menor por la falta de respuesta por parte de los militares y otras instancias públicas que tienden a ignorar o no reconocer las advertencias. El sistema de información también tiene sus dificultades dado que los defensores locales son parte de la estructura de poder local y, por tanto, no tan neutrales como sería deseable. Otro obstáculo son las responsabilidades compartidas y la identificación de las competencias en cada caso.

Una problema adicional fue que las instancias públicas y, sobre todo, el ejército crearon su propio sistema de alertas compitiendo con de la Defensoría del Pueblo. Por ello, tender puentes hacia los militares (el ejército y el Ministerio de Defensa) se convirtió en una tarea principal del SAT que, al mismo tiempo, mantuvo una relación muy cercana con las ONG como fuente de información. Esto, a su vez, levantó sospechas en círculos militares que acusaron al SAT de formar parte del “enemigo”. Una cuestión añadida es decidir cuándo y según qué criterios se debe desactivar una alerta.

Finalmente, tampoco hubo criterios muy claros sobre cómo medir el impacto de una alerta. Si no se producía una masacre, resultaba muy difícil saber si había sido o no consecuencia de la alerta. Para evaluar sus repercusiones, se creó una “ficha de acompañamiento”. El SAT funcionó, por ejemplo en mayo de 2002, cuando advirtió cinco días antes de que se iba a producir la masacre de 80 personas. Pero no se impidió el crimen porque los militares no reaccionaron. Posteriormente, USAID presionó al Gobierno para que se respetara el SAT que en aquel entonces (2002) estuvo en el centro del debate nacional.

En 2004, el Gobierno creó el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT) para supervisar el sistema. Esta medida limitó las funciones del SAT a la elaboración de informes de riesgo, sin pronunciar alertas. Según algunos entrevistados, ello “enterró” el sistema que actualmente ya no desempeña un papel importante. USAID, por su parte, vio cumplido su objetivo de “colombianizar” el SAT y reducir su compromiso financiero.

1.4. El cambio estratégico de Álvaro Uribe

El presidente Álvaro Uribe (2002-2010) concentró los mayores esfuerzos de su Gobierno en la lucha contra las FARC y obtuvo notables éxitos militares. Para ello, articuló el Plan Colombia con la Política de Seguridad Democrática y le asestó duros golpes a la organización armada. Varios de sus dirigentes fueron abatidos y su sistema de comunicaciones quedó desarticulado. El Gobierno recuperó el control de las carreteras y las cabeceras municipales, despejó el cerco guerrillero tendido alrededor de Bogotá, implantó policía en todas las poblaciones, y disminuyó radicalmente las extorsiones, secuestros y asesinatos. Muchos combatientes desertaron gracias a los estímulos ofrecidos por el Gobierno. El balance militar se inclinó así a favor del Estado. Por efecto de los golpes recibidos, las FARC perdieron buena parte de su capacidad ofensiva y se relegaron desde mediados de la década a zonas menos accesibles.

Desde el punto de vista político, el Gobierno de Uribe se negó a reconocer la existencia de un conflicto. Para el presidente, la violencia en Colombia debía ser interpretada como un ataque de terroristas contra las legítimas instituciones democráticas. Internacionalmente, el repudio al secuestro y a sus actos terroristas, junto con la intensa campaña gubernamental en su contra, les hicieron perder presencia y credibilidad fuera del país. Aunque el ELN, ya casi aniquilado por los paramilitares o en sus enfrentamientos con las FARC, intentó dialogar con el Gobierno pero la falta de acuerdo interno les impidió concretar una negociación.⁵

Tras los éxitos obtenidos en la lucha contra el ELN, los paramilitares quisieron enfrentarse a las FARC en el sur del país, pero sufrieron repetidos y fuertes golpes por parte de esa organización. Ante el fracaso, abandonaron progresivamente la contraguerrilla y se concentraron en algunas de las actividades que ya ejercían: el tráfico de drogas, la expulsión de campesinos y la apropiación de tierras. Al mismo tiempo,

⁵ Aguilera, Mario (2005). “ELN: entre las armas y la política” en Gutiérrez, Francisco, Sánchez Gonzalo y Wills, María Emma (2006). Nuestra Guerra sin Nombre. Bogotá: Editorial Norma. Pp. 209-267; Peñate, Andrés (1998). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. Bogotá: Universidad de los Andes.

desarrollaron alianzas con autoridades locales, terratenientes, empresarios e incluso con numerosos miembros del Congreso. Esta perversa coalición “para-política” se extendió ampliamente en los años 2000 y llegó a proponerse la refundación del país⁶.

Ante su nueva situación, los jefes de los grupos paramilitares aprovecharon la disposición del presidente Uribe para negociar, concretar su entrega y las condiciones de su detención. Un prolongado y contradictorio proceso llevó, a mediados de 2005, a la Ley de Justicia y Paz. Entre fines de 2004 y 2006 se produjeron desmovilizaciones masivas que incluyeron a poderosos narcotraficantes presentados como paramilitares. En 2008 fueron extraditados a Estados Unidos catorce de los más reconocidos jefes de esas bandas. El Gobierno justificó el hecho como sanción por la continuidad de sus actividades criminales desde la cárcel. En cambio, para organizaciones internacionales y nacionales de derechos humanos la medida fue una manera de impedir la reparación y sobre todo la verdad y la justicia. Por otra parte, desde 2008, la Corte Suprema y la Fiscalía vienen sometiendo a juicio a distintos sectores políticos involucrados en la siniestra alianza con los paramilitares.⁷

El proceso de reinserción de los paramilitares fue improvisado y tuvo numerosas fallas. Por esto, han resurgido numerosos grupos armados, algunos de ellos dedicados al narcotráfico y la criminalidad organizada, y denominados por el Gobierno de Uribe como Bandas Criminales (Bacrim).⁸

En suma, en sus dos Gobiernos, el hoy ex presidente le devolvió al país la confianza en su futuro, estimuló el retorno de muchos colombianos y de sus capitales, y reactivó la inversión nacional e internacional.

Sin embargo, su mandato tuvo también gravísimas fallas. Presionadas por el presidente a obtener resultados a cualquier coste, las fuerzas militares cometieron crímenes sistemáticos y abominables como los llamados “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales de jóvenes en distintas regiones de Colombia, que luego eran presentados por el ejército como guerrilleros dados de baja en combate. A su vez, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) emprendió una campaña de espionaje, desprestigio e intimidación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de sectores críticos o de oposición. El propio presidente abrió un nuevo y peligroso frente de conflicto al incentivar la polarización nacional. También se enfrentó al poder legislativo al que descalificó sin cesar. La atención a los desplazados por la violencia fue muy limitada, se cometieron graves errores en la reinserción social del enorme número de paramilitares desmovilizados y de guerrilleros desertores. Esto ha contribuido a un rápido aumento de la inseguridad en las grandes ciudades.⁹

A esas graves fallas de la seguridad democrática se suma el exponencial aumento de la corrupción en la sociedad, la política y el Estado. Las alianzas de autoridades, dirigentes políticos y empresarios nacionales e internacionales con grupos paramilitares y narcotraficantes con los que han compartido el poder local en algunas regiones del país, penetraron en algunos poderes centrales como el Congreso.¹⁰ Se abrió una fase de simbiosis del Estado con el crimen organizado, caracterizado por su creciente cooptación en algunas regiones.¹¹ Deterioró, además, la ética pública y el respeto de la ley, y generó un poder mafioso que mina la seguridad estatal, amenaza tanto más grave

⁶ Claudia López, *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*, Corporación Nuevo Arcoiris, Arcoiris, 2010.

⁷ Observatorio del conflicto armado, corporación Nuevo Arco Iris, <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/77>

⁸ Observatorio del conflicto armado, corporación Nuevo Arco Iris, <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/77>

⁹ <http://www.verdadabierta.com/>

¹⁰ Garay, Salcedo Albarán y Guerrero (s.f). La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. Bogotá: corporación transparencia por Colombia. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/CapturadelEstado/tabid/2011>.

¹¹ Así lo destaca el Informe final de la Misión de Política Exterior presentado en abril de 2010.

cuanto menos visible. Todos estos abusos tuvieron un efecto muy negativo sobre la credibilidad, confianza y legitimidad de las instituciones.

2. Nuevas iniciativas bajo la presidencia de Santos

Ante las nuevas realidades, tanto las guerrillas como el Estado han venido cambiando sus estrategias. El ELN no ha desaparecido pero está casi desactivado. Sin embargo, mantiene fuerte presencia en la frontera colombo-venezolana y un poco menos en la frontera colombo-ecuatoriana. Por su parte, aunque muy golpeadas, las FARC conservan parte de su poder de resistencia y recuperación. Siguen demostrando capacidad de reproducción mediante el reclutamiento de niños y jóvenes, en especial en el campo y en barrios marginados de las grandes ciudades, y continúan recibiendo abundantes recursos derivados del tráfico de drogas. Después de haber desplegado poderosos ataques masivos en ciudades intermedias o a campamentos militares, han retornado a la guerra de guerrillas en pequeños grupos. Esto les ha permitido realizar nuevas operaciones más puntuales como emboscadas, minado de campos y ataques a poblaciones pequeñas o a la infraestructura del país.¹²

Por parte del Estado, la estrategia también está experimentando importantes modificaciones, sobre todo desde la asunción del nuevo presidente de Colombia, el 7 de agosto de 2010. Sin embargo, al tratarse de procesos que están comenzando, no se pueden sacar conclusiones definitivas. Para su análisis, nos basamos en el debate en los medios de prensa que tuvo lugar durante mientras se aprobaban las medidas en mayo y junio (primera quincena) de 2011.

Para el director de la corporación Nuevo Arco Iris, entidad que lleva a cabo un riguroso seguimiento del conflicto, Uribe logró convertir la destrucción de la guerrilla en un propósito nacional, aunque su empeño propició, a su vez, que las FARC capturaran la agenda interna y externa. Su mayor orgullo era, de alguna manera, también su condena, al convertirse en rehén de la guerrilla durante ocho años. En cambio, el presidente Santos, sin duda apoyado por los golpes de su antecesor a las guerrillas, ha relegado el conflicto a un segundo plano de la agenda, dando prioridad al impulso económico y las reformas sociales. Se ha producido así una verdadera paradoja: aunque Uribe negó siempre la existencia del conflicto en Colombia, lo exaltó al primer lugar de su agenda; Santos, por su parte, aunque reconoce el conflicto, le ha restado importancia.¹³

Una expresión simbólica del cambio de enfoque gubernamental respecto del enfrentamiento armado fue el reconocimiento de la existencia del conflicto por parte del presidente Santos. La decisión implicó una controversia con Uribe, sobria y contenida pero sensible, y marcó una fuerte diferencia entre ambos gobernantes. El ex presidente se opuso al reconocimiento de la existencia de un conflicto armado argumentando que implicaba otorgarles status de beligerancia a las guerrillas. El actual Gobierno, por su parte, sostuvo la necesidad de reconocerlo para circunscribir la aplicación de la ley de víctimas a las personas que, en el contexto del conflicto, han sufrido graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y excluir por esa vía a quienes han sido afectados por delitos comunes. Su reconocimiento permitiría, además, proteger a los militares que han realizado actos de guerra como parte de la confrontación armada de acuerdo a la Convención de Ginebra. El propio presidente Santos defendió su decisión diciendo: "Si no hay conflicto armado interno, entonces no podemos bombardear a los jefes de la guerrilla, a los campamentos

¹²Luego de cobrar gramaje a cultivadores las FARC se metieron a fondo en el narcotráfico desde mediados de los noventa. Algunos estudios afirman que 40 de sus 66 frentes actuaban en zonas de cultivo y producción de cocaína y amapola, la mitad de sus finanzas provenían en 2002 del narcotráfico; los bloques Oriental y Sur tendrían nexos con 56 organizaciones de narcotraficantes, <http://www.securempire.com/>.

¹³León Valencia, "Los nostálgicos de las FARC", *Semana*, 4 de junio de 2011.

guerrilleros. Bajo el ámbito de los derechos humanos eso está prohibido, bajo el ámbito del derecho internacional humanitario, está permitido."

Un elemento importante del cambio en la estrategia gubernamental ha sido el reconocimiento de las bandas criminales como expresión de las nuevas condiciones del conflicto armado en el país y como la mayor amenaza a la seguridad, concentrada hoy en las ciudades. El debate ha estado centrado en la naturaleza de las llamadas Bacrim, que, según Acción Social, desplazaron 133.000 personas entre 2007 y 2010. Para el anterior Gobierno se trataba de un fenómeno residual y diferente a los paramilitares. Sin embargo, varios analistas han mostrado que se parecen cada vez más: reclutan militares retirados, intentan controlar el territorio y penetrar el Estado, usan uniformes y armas largas, realizan masacres, amenazan a dirigentes populares, asesinan a líderes del movimiento de víctimas y su ocupación principal es el narcotráfico. Su reconocimiento como la principal amenaza actual a la seguridad los sitúa en el centro del conflicto.

El cambio más importante en la estrategia estatal es que el actual Gobierno ha incorporado en sus políticas antiguos problemas claves del país, ignorados por anteriores administraciones, como el de la reparación de las víctimas y el de la devolución de las tierras apropiadas de manera ilegal y violenta, que se han convertido en una prioridad central de su agenda. En este sentido, sin abandonar ni debilitar la presión militar, el Gobierno viene presentando al congreso una amplia panoplia de proyectos de ley que pretenden generar y cimentar el entorno de la seguridad y la paz. No se trata aún de cambios efectivos muy sensibles. Son leyes recién aprobadas y proyectos de ley todavía en discusión. Pero señalan la nueva orientación estratégica del Estado. Consideramos importante presentarlas brevemente aquí.

2.1. Reformas penales

Cuatro proyectos de ley presentados por el Gobierno de Santos buscan adaptar la legislación a los cambios en el conflicto y a los nuevos retos a la seguridad. En primer lugar, el código de convivencia ciudadana otorga a la Policía nuevas herramientas que le permitan enfrentar la urbanización del crimen. Segundo, la ley de delitos menores - lesiones personales, el hurto inferior a cinco millones de pesos (aproximadamente 2.700 dólares) y otros- aportará mecanismos de conciliación y de castigos. Tercero, se reforman los códigos penal y de procedimiento penal. Y en cuarto lugar, la ley de infancia y adolescencia endurece las penas para delitos graves cometidos desde los 14 años de edad.

Las cuatro leyes intentan reducir la congestión de las prisiones con gente que deben pagar por delitos menores. En cambio, se sanciona fuertemente la pertenencia a las llamadas bandas criminales o a otros grupos de delincuencia organizada, por la que se podrá recibir una condena de hasta 22 años de cárcel. Igualmente, se evitará que los capturados en flagrancia queden libres sin haber cumplido su pena y se agilizará la extinción de dominio de sus bienes.

Está ya en curso el debate sobre el proyecto de ley de inteligencia y contrainteligencia estatal.¹⁴ Éste incluye su regulación y control civil, reserva de documentos clasificados, fuertes castigos para las filtraciones, supervisión parlamentaria de los gastos reservados y exigencia de la autorización de un juez para interceptar. La ley enfatizaría, además, el respeto de los derechos fundamentales y el efectivo cumplimiento de las tareas de protección del Estado y de los ciudadanos. Brindaría garantías de legalidad de las operaciones mediante el control interno de las agencias de inteligencia, para lo cual crea una comisión del Congreso que deberá hacer el seguimiento de dichas actividades.

¹⁴ Este debate debía continuar a mediados de junio de 2011.

Un experto muestra dos tendencias superpuestas y contrarias en el actual desempeño de la inteligencia estatal: el manejo discrecional de sus mecanismos y la rigidez en el control, lo que ha facilitado la arbitrariedad en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la extensión del control judicial previo más allá de las acciones que colisionan con derechos fundamentales. Por la aparición recurrente de graves abusos en el DAS, la inteligencia es vista en Colombia más como un problema que como un instrumento para proteger a los ciudadanos y garantizar los legítimos intereses nacionales. Por ello, el debate se ha centrado en el control de las agencias más que en la forma que debería tomar el aparato de información estatal. Señala el analista como tareas pendientes y relevantes la formación del personal, la evaluación de resultados y la coordinación entre las distintas agencias. Pero sobre todo destaca la importancia de la decisión sobre qué hacer con el DAS, que se encuentra hoy muy cuestionado por las interceptaciones ilegales a las cortes y a la oposición en el Gobierno anterior.¹⁵

2.2. Reparación a las víctimas y restitución de tierras

En su toma de posesión, el presidente Santos anunció que aspiraba “a sembrar las bases de una verdadera reconciliación entre los colombianos”. Cincuenta días después, el 27 de septiembre, radicó personalmente en el Congreso el proyecto de ley de víctimas calificándolo como el principal paso para el pago “de una deuda histórica”, orientado a “cicatrizan heridas del pasado”. Y agregó: “si esta ley se aprueba, habrá valido la pena ser presidente de la república”. El 1 de junio de 2011, se aprobó la ley que reconoce a las víctimas del conflicto armado, bien sea que hayan sido violentadas por paramilitares, guerrilleros o agentes estatales, acepta que el Estado tiene el deber de repararlas y se compromete a devolver los millones de hectáreas que les fueron usurpadas. Y, el 11 de junio, el presidente colombiano sancionó la ley, y en presencia del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas se comprometió a “ubicarnos y a pararnos en la orilla que nos corresponde: ¡al lado de ellas (las víctimas), de su parte, abrazando y comprendiendo su sufrimiento!”.

La ley establece cinco componentes de la reparación integral:

- 1) La restitución de las tierras a quienes fueron despojados de ellas por los grupos armados ilegales desde 1991, y, de no ser esto posible, reconocer una compensación.
- 2) Una indemnización por vía administrativa a las víctimas de hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985, con un monto superior al establecido en el Decreto 1290 de 2008 (entre 30 y 40 salarios mínimos, equivalentes a 15 y 20 millones de pesos o 8.000 y 10.000 dólares de hoy), si suscriben un contrato de transacción para no demandar al Estado.
- 3) La rehabilitación física y psicosocial de las secuelas del conflicto.
- 4) La satisfacción mediante la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica y la implementación de medidas de reparación inmateral y simbólica a todas las víctimas, incluidas las de hechos anteriores a 1985, con medidas como exención del servicio militar y conmemorar cada 10 de diciembre el día nacional de las víctimas.
- 5) Garantías de no repetición de delitos similares con la derogatoria de leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación y memoria histórica.

La ley contiene, además, mecanismos para que los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes tengan derecho a los beneficios, y para que el Estado subsane la consulta previa que no se hizo para esta ley. Asimismo, garantiza apoyos a menores de edad afectados por el conflicto armado.

¹⁵Román Ortíz, “La nueva Ley de Inteligencia: ojos y oídos para el Estado”, razonpublica.com, 29 de mayo 2011.

En una entrevista en la revista *Semana*, el ministro de agricultura, Juan Camilo Restrepo, señaló que “durante los últimos 25 años se montó una operación delictiva que mezcla la violencia, el fraude y el dolo para hacerse, a través de la tierra, a unos capitales enormes, a una riqueza infinita, que quedó en manos de delincuentes o de gentes que utilizaron a delincuentes”. Para Restrepo, una paz duradera requiere solución de los conflictos agrarios por lo que la Ley de Víctimas y de Tierras “es el paso más importante que se ha dado hacia la paz”. El ministro mostró el alcance de una ley, que, además del resarcimiento de las víctimas, busca reincorporar a la producción agrícola la tierra que fue arrebatada a los campesinos y hoy se encuentra abandonada o mal administrada. Los datos entregados por el ministro -aún aproximados porque se está en la elaboración de un censo- muestran el alcance de lo aprobado. Los despojados de la tierra, en el último cuarto de siglo, son los miembros de unas 400.000 familias. Cuatro millones de hectáreas fueron abandonadas por amenazas a sus legítimos propietarios y dos millones les fueron arrebatadas por grupos irregulares. Y entre 400 y 500 mil hectáreas de tierras estatales fueron apropiadas de forma irregular.

La ley de tierras reviste una importancia fundamental. Un reconocido analista señala la razón en la que se apoya esta apreciación. El proyecto es fundamental sobre todo porque conlleva cuatro reconocimientos decisivos: 1) sitúa el problema de la propiedad rural como núcleo del conflicto colombiano; 2) reconoce la necesidad de asumirlo por justicia y convivencia; 3) al plantear la exigencia de eficiencia en el uso de la tierra, establece indirectamente que las economías propiciadas por los agentes expropiadores son extremadamente atrasadas, catalizan la pobreza y son un obstáculo para modernizar y desarrollar el país; y, finalmente, 4) plantea la urgencia de frenar y revertir la captura del Estado no sólo por el narcotráfico sino por élites rurales altamente criminalizadas, que impiden la expansión territorial de las instituciones legítimas.¹⁶

Por medio de titulaciones y restituciones el Gobierno aspira a formalizar tres millones de hectáreas. Es preciso tener en cuenta que el 40 por ciento de los predios de Colombia no tienen título de propiedad. Por esta razón los campesinos no pueden acceder al crédito ni a los subsidios estatales, circunstancia que los atrapa en un círculo de pobreza. Desde el 7 de agosto hasta mayo de 2011 se han titulado 319.000 hectáreas en Colombia. Sin embargo, la aplicación de la ley no es fácil y ha tenido ya costes altísimos pues varios líderes del reclamo de las tierras han sido asesinados. La ley también pretende impulsar el desarrollo rural a través de asistencia técnica, crédito, semillas, agua, estímulos para las mujeres y avance de la seguridad social. Del mismo modo, pone en marcha instituciones como la unidad de registro y restitución de tierras, los jueces agrarios, los acompañamientos cartográficos y catastrales, así como las entidades dedicadas al fortalecimiento institucional, financiero y técnico de los proyectos de desarrollo rural.

El movimiento de víctimas promovió el debate durante el proceso legislativo, lo que contrarrestó las presiones en contrario, que habían impedido su aprobación en el Gobierno anterior. La ley abre espacios participativos para el seguimiento de su ejecución y crea una comisión compuesta por el procurador, defensor, contralor y los representantes de las organizaciones de las víctimas, encargada de vigilar su cumplimiento.

Los seguidores del ex presidente Uribe presentaron argumentos financieros, se opusieron al reconocimiento de la existencia del conflicto y quisieron excluir de la reparación a las víctimas del Estado. Igualmente, parte de los parlamentarios del Polo Democrático se opusieron, sobre todo porque no se aceptó su propuesta de indemnización y restitución de tierras para víctimas de hechos ocurridos desde el 1 de

¹⁶Francisco Gutiérrez, “Arrancó una maratón de vida o muerte”, *El Espectador*, 2 de junio de 2011.

enero de 1980.¹⁷ Unas treinta organizaciones no gubernamentales entre las que se encuentra “Colombianos y colombianas por la paz” mostraron no pocos reparos a la ley y cuestionaron el proceso de consulta.

Al respecto, el provincial de los jesuitas y premio nacional de paz por su trabajo de 13 años en el Magdalena Medio, epicentro del conflicto armado, en una entrevista realizada por *Semana* señaló: “Me sorprende el esfuerzo de conciliación que se hizo. El Partido Liberal, que a mi juicio comanda el proceso de la ley, logró una conciliación con partidos que son de derecha, como La U y el Partido Conservador, y a pesar de eso la transformación ha sido muy honda. En ese sentido, me parece una tontería que el Polo no la hubiera firmado. Evidentemente, no captaron el cambio político ni ético que propone la ley. Habrían podido firmarla y a partir de ahí trabajar para mejorarla en los aspectos en que todavía es débil”.¹⁸ En efecto, no obstante las dos oposiciones extremas antes mencionadas, el empeño gubernamental en el proyecto no sólo logró su aprobación en estos diez meses, sino que además contribuyó a generar un amplio consenso nacional y un gran interés de la comunidad internacional en la aplicación de la ley de víctimas.

Entre las posibilidades que abre esta ley de víctimas, el director de la Comisión Colombiana de Juristas¹⁹ destaca que, en las garantías de no repetición, la ley ordena que “El Estado colombiano adoptará las medidas tendentes a lograr el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados al margen de la ley”. Si se lograra tan sólo responder eficazmente a este clamor central de las víctimas (especialmente en la última década debido a la permanencia de las estructuras paramilitares), se daría un gran avance en la resolución del conflicto. Y agrega: “puede lograrse incluso más, pues la ley tiene un detallado reconocimiento de los componentes del derecho a la reparación integral en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Además, establece como guía para la realización de estos derechos los tratados internacionales y la interpretación más favorable a la dignidad de la persona humana”.

Un columnista de la revista *Semana* destaca que, aunque la ley de víctimas no impulsa la reforma agraria postergada, al menos ayuda a desmontar la contrarreforma que hicieron en las últimas tres décadas los narcotraficantes y los paramilitares.²⁰ Con todo, afirma que para ello es indispensable una intervención activa del Estado ya que el poder acumulado por quienes se apropiaron de las tierras es enorme. Estos cuentan con verdaderos ejércitos privados que ponen en riesgo a los beneficiarios de la ley. De hecho, como fue señalado, ya han sido asesinados muchos de los que reclaman sus tierras.

No será fácil la aplicación de una ley que apunta al centro del conflicto. Los que usurparon la tierra a sangre y fuego están dispuestos a defenderla de igual forma. Para ellos es un botín de guerra y una fuente de poder político local. De hecho, el mayor número de líderes asesinados en los últimos años se ha presentado en regiones como Urabá, Córdoba y Bolívar, donde hubo grandes apropiaciones irregulares de tierras. Esta realidad exige una efectiva capacidad del Estado para neutralizar las Bacrim y sus redes económicas, políticas y militares. Exige, además, protección de los despojados, de sus líderes y de los funcionarios que cumplirán la tarea.

A esos problemas políticos y de seguridad se suman los altos costes financieros de la reparación. Se aspira a reparar a cuatro millones de personas (10 por ciento de la

¹⁷María Victoria Duque López, *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: es mucho, pero no es todo*, *razonpublica.com*, 29 de Mayo de 2011.

¹⁸María Jimena Duzán, “La ley va a necesitar de una gran decisión del presidente”, entrevista a Francisco de Roux, *Semana*, No. 1518, 4 de junio de 2011.

¹⁹Gustavo Gallón, “Restitución de tierras y de algo más”, *El Espectador*, 1 de junio de 2011.

²⁰Antonio Caballero, “Partir en dos la historia”, *Semana*, 4 de junio de 2011.

población colombiana), a restituir seis millones de hectáreas de tierra y a garantizar los costes de su implementación durante una década (20 billones de pesos). Por si no fuera suficiente, el crudo invierno que ha padecido el país desde 2010 dejó un millón de hectáreas afectadas, 650.000 bajo espejos de agua y 350.000 de ladera, muy afectadas por derrumbes y deslizamientos. Según estudios realizados por el Gobierno colombiano y la CEPAL, se han estropeado cerca de 13 millones de metros cuadrados de infraestructura dedicada al agro, como pesebreras, establos, cobertizos, entre otros; y también las carreteras.

Al menos cinco grandes variables van a incidir en el efecto real de la ley de reparación a las víctimas y restitución de tierras. Dependerá, según destaca un analista de lo siguiente: 1) de la capacidad técnica del Estado, que es débil justamente allí donde hay que aplicar la ley y garantizar la seguridad para los campesinos que recuperen sus tierras; 2) de la resistencia a la restitución que se expresará no sólo a través de la violencia sino también de la vinculación con los partidos, el descrédito del proceso, el intento de dificultarlo a través de pequeñas disposiciones técnicas, el localismo, etc.; la oposición se potenciará a través de los errores e incoherencias que se cometerán en el transcurso de la restitución y que darán pie a continuas y resonantes denuncias; 3) de la capacidad de blindar la ley con otros instrumentos, como una política de Estado sobre reparación, que evite que los que hayan sufrido un mal terrible pero limitado, obtengan sumas desproporcionadas por vía judicial, mientras que una campesina a la que le hayan descuartizado la familia, robado la tierra y lanzado a la indigencia, apenas obtenga la devolución de lo que en todo caso era suyo; 4) dependerá del desarrollo de los contenidos de la ley, y de la superación paulatina de algunas de sus limitaciones; 5) de una estrategia de medios que ayude a informar adecuadamente y a hacerle frente a quienes se opongan a su aplicación.

3.3. Limpiar la política y fortalecer la institucionalidad

Veinte años después de la Constitución de 1991, que intentó volver a legitimar la política, superar el clientelismo, modernizar los partidos, abrirle espacios a nuevas fuerzas y poner en marcha mecanismos de participación ciudadana, esos problemas, antes que resolverse, se han agudizado y se han mezclado con algunas dimensiones del conflicto armado. Además, se acentuaron también los déficits de los órganos de control y del poder judicial, cuya superación es indispensable para revertir la situación de la que se ha alimentado el conflicto.

Tampoco se ha logrado transformar las costumbres políticas. Más bien, la “parapolítica” y sus alianzas, orientadas a “refundar la patria”, han agravado la situación. Lo ocurrido con las tierras rurales así lo demuestra. Es bien ilustrativo el recuento hecho por una reconocida periodista de los hechos ocurridos o que se han agravado en los últimos ocho años: alianzas entre narcotraficantes, paramilitares, empresarios y políticos a través de testaferros, notarios y registradores, resoluciones falsas expedidas por el Incora y el Incoder para autorizar adjudicaciones sospechosas de baldíos, o “ventas” fraudulentas de tierras por supuestos comités de protección a desplazados, fraccionamiento de predios para evadir la vigilancia, tutelas que autorizaban ventas de tierras de desplazados, robo de resoluciones del Incora por las que se adjudican terrenos al Estado, que luego aparecen inscritos a nombre de campesinos, quienes se los habrían “vendido” a particulares.²¹

Al mismo tiempo, han estallado escándalos de corrupción que implican a altos funcionarios del entorno inmediato del ex presidente Álvaro Uribe. Entre ellos están la “parapolítica”, los “falsos positivos”, “Yidispolítica”, Agro Ingreso Seguro, carruseles de la salud y de notarías, adjudicación de concesiones mineras, mafia de la contratación de obras públicas, piñata de licencias mineras o desaparición de buena parte de las 500.000 hectáreas de las mejores tierras del país y de los 75.000 bienes incautados al narcotráfico, que eran manejados por la Dirección de Estupefacientes, etc. Además, se

²¹Patricia Lara Salive, “Destejando el robo inconcebible de la tierra”, *El Espectador*, 2 de junio de 2011.

ha descubierto el robo continuo de las regalías obtenidas por la explotación de los recursos minero-energéticos. Buena parte de ellas fue a parar a manos de estructuras políticas locales atravesadas por la confrontación armada y la precariedad institucional.

Para tratar de enfrentar estos problemas el Gobierno de Santos logró del Congreso la aprobación del estatuto anticorrupción. En él se establecen medidas concretas como el endurecimiento de penas y cárcel para funcionarios que cometan delitos contra la administración, se protege la contratación pública, los recursos de la salud y la financiación de campañas, y se pretende evitar la corrupción estatal y el tráfico de influencias.

Fue aprobada, asimismo, en el congreso, la ley de regalías. Ésta define una redistribución de los diez billones de pesos que recibían antes únicamente los municipios productores mineros o de hidrocarburos. Para lograr su aprobación, el Gobierno debió eliminar el Fondo de Competitividad Regional que aspiraba a manejar, y hacer partícipes a los municipios y gobernaciones de los demás fondos contemplados en la ley y orientados a la redistribución de los recursos para inversión e innovación y para el monitoreo del uso de las regalías directas por parte de los municipios productores.²²

Dentro del paquete de leyes que ha logrado sacar adelante el Gobierno, está la importante ley de ordenamiento territorial. La Constitución de 1991 había abierto la posibilidad de dicho ordenamiento del territorio a partir de la diversidad de regional, pero los proyectos de ley habían pasado 19 veces por el Congreso, siempre sin éxito. La norma aprobada profundiza la descentralización, estimula la asociación de municipios y departamentos en torno a proyectos ambientales o de desarrollo, la prestación de servicios públicos y el aprovechamiento, para la lucha contra la pobreza, de los recursos del fondo de desarrollo regional o del fondo especial en zonas de inversión especial. Su desarrollo podría generar mejores condiciones para atender las especificidades regionales de los conflictos colombianos.

Igualmente, se encuentran para último debate en plenaria dos proyectos de ley sobre finanzas estatales. El acto legislativo sobre sostenibilidad fiscal convierte en "criterio" constitucional la garantía de que los derechos económicos, sociales y culturales sólo son viables si el Estado puede financiarlos. El debate suscitado muestra que puede terminar supeditando la satisfacción de derechos esenciales a las limitaciones fiscales. El segundo proyecto es sobre la llamada "regla fiscal", que se auto impone el Gobierno central con el compromiso de gastar al mismo ritmo del crecimiento. Existen temores de que pueda incrementar la carga tributaria. Pero también hay expectativas de que pueda sanear al Estado para asumir las grandes tareas de reparación a las víctimas, entre otras, con la devolución de las tierras que les fueron arrebatadas. Esto implica una fuerte reactivación del campo que debe empezar por recuperar su infraestructura vial y de servicios como una medida central para consolidar el proyecto bandera del Gobierno que puede ayudar a generar las bases de la paz.

3.4. Construir las condiciones para una negociación de paz

Desde que asumió el poder, el presidente Santos reconoció que pretende un proceso de paz. Pero estableció condiciones básicas para una eventual negociación con las guerrillas: liberación incondicional de los secuestrados y de los niños reclutados, y renuncia a la lucha armada.

²² "Gobierno logró aprobación del proyecto de regalías, *El Espectador*, 9 de junio de 2011.

El propio comandante del Ejército, general Alfonso Navas, en una entrevista en *El Nuevo Siglo*, se ha referido al cambio de estrategia del actual Gobierno de Colombia, al querer pasar de la guerra de aniquilamiento a la presión militar que abra la negociación política con las guerrillas. El alto comandante parte de la afirmación de que las FARC no están derrotadas, aunque sus planes estratégicos para la toma del poder han sido neutralizados y ello explicaría por qué están acudiendo al terrorismo. Señala, además, tres escenarios posibles en la dura recta final para poner fin a esta amenaza. Primero, aniquilamiento militar; segundo, negociación política; y tercero, presión militar por tierra, mar, aire y ríos para abrir un espacio a la negociación con reglas del juego y condiciones favorables para el Gobierno nacional. Esta última sería la estrategia en curso, la “pax romana” que se le da al vencido. En palabras del comandante del Ejército: “nosotros creemos que este es el escenario al cual se puede llegar y eso está consignado en el espíritu de las políticas del Gobierno nacional. Es decir, la confrontación en el campo de combate para quebrarles su voluntad de lucha y, una vez quebrada esa voluntad de lucha, sí vendrán las negociaciones que son obvias al término de los conflictos”.²³

Para el director de la corporación Nuevo Arco Iris, el Gobierno de Santos ha tomado en sus manos banderas claves de las guerrillas como la reparación de las víctimas, la restitución de las tierras, la reforma laboral y la lucha contra la corrupción. Es una manera indirecta de hablar de reconciliación. Lo que está sugiriendo Santos es también muy diferente a lo que hizo Andrés Pastrana, quien apostó todo a las negociaciones de paz. El actual mandatario prosigue en el esfuerzo militar, crea algunas condiciones para las conversaciones y espera. Espera a que las guerrillas jueguen alguna carta cierta de negociación y muestren un deseo sincero de poner fin al alzamiento armado.

No sabemos si este nuevo camino llevará a la reconciliación. Es necesario que las reformas anunciadas se lleven a la práctica y no queden en meras palabras. Es preciso que las guerrillas comprendan que en América Latina se agotó el espacio para la lucha armada. Lo que parece estar claro es que las guerrillas no volverán a capturar la agenda del país. El ex Presidente Uribe y sus partidarios tendrán que aprender a sobrellevar la nostalgia que les produce el hecho de que las FARC no sean el centro del debate nacional. Tendrán que aprender que el ‘apaciguamiento’ o la ‘exaltación abusiva de la guerra’ no son las únicas alternativas para encarar el conflicto armado”.²⁴

En una carta pública de mayo de 2011, el jefe de las FARC, alias “Alfonso Cano”, reconoció que la ley de tierras podría abrir la solución negociada de la guerra. Y con motivo de los 47 años de su surgimiento hicieron un llamado a la movilización social para "imponer una salida civilizada y política del conflicto iniciando con el acuerdo humanitario que libere a todos los presos políticos que se encuentran en las cárceles del régimen y a los prisioneros de guerra en poder de la insurgencia".

La nueva situación del conflicto parece plantear para ambas partes la necesidad de hallar una solución política. Como lo señala el director de una revista virtual (razonpublica.com) en la que se ha desarrollado un amplio seguimiento del tema, las FARC perdieron el impulso militar que habían logrado durante los años noventa. Su pretensión de conquistar el poder por las armas se ha hecho del todo inviable y políticamente inútil, más aún, contraproducente. Pero acabarlas por la vía militar también es cada vez más difícil, si no imposible. Su capacidad de reproducción es casi ilimitada en un país como Colombia, con regiones vastas y abandonadas y una juventud sin futuro aparente. Además, como ya lo señalamos, dejaron de ser un “ejército” y

²³El “centro de gravedad” de las FARC no es Cano, Entrevista al general Alejandro Navas, *El Nuevo Siglo*, 27 de marzo de 2011.

²⁴León Valencia, “Los nostálgicos de las FARC”, *Semana*, 4 de junio de 2011.

volvieron a ser una guerrilla escondida en el monte y en la selva, incapaz de acciones regulares pero con capacidad de seguir haciendo daño. Ha vuelto así a una "guerra de baja intensidad" como la que mantuvieron entre 1964 y finales de los años ochenta. Adicionalmente, noticias de prensa dan cuenta ahora de sus presuntas alianzas hasta con las Bacrim en torno al negocio de la droga.²⁵

En Colombia existe un amplio consenso en que no deben repetirse los errores del pasado iniciando negociaciones o intentos de mediación que puedan ser utilizados luego por las FARC para ejercer protagonismo, impulsar su agenda y fortalecerse en la confrontación. No está claro que las guerrillas colombianas entiendan el clamor nacional de terminar una guerra que sólo sirve para destruir, que ha hecho al país más dependiente de naciones externas y lo había puesto a contramano del resto de América Latina. Tampoco es claro que se aproximen a las nuevas realidades y contextos en los que la lucha armada no tiene aceptación alguna en el mundo, y la izquierda en América Latina logra mucho más desde las elecciones y el poder que desde las trincheras. El descrédito nacional e internacional de las guerrillas colombianas crece cada día, por lo que, entre más se dilate la negociación, menos espacio político encontrarán. A su vez, para crear las condiciones de un proceso de paz, el Estado debe desmontar los factores que impedirían la decisión de las guerrillas de abandonar la lucha armada. Debe garantizarles, ante todo, la vida y sus legítimos derechos.

Algunos analistas se muestran poco optimistas sobre el espacio nacional que abra un verdadero proceso de paz. Para el director del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), la ley de víctimas y tierras es un paso inicial hacia la efectiva garantía de los derechos de las víctimas, hacia la paz y la terminación de la violencia armada en la lucha por el poder. Pero la reparación en medio del conflicto y la violencia generalizada siempre dejará incompleta la garantía de la no repetición de los crímenes cometidos. Las tareas de la paz positiva y de la construcción de la sociedad no violenta siguen siendo el supuesto indispensable de la reparación definitiva y de la reconciliación.²⁶ Por su parte, una analista de medios muestra que, mientras persista el narcotráfico en Colombia alimentado por la criminalización, resultará difícil pactar la paz con las FARC.²⁷

En cuanto a la aportación de la sociedad civil, el provincial de los jesuitas destaca que el espíritu de la ley de víctimas sugiere una transformación moral y política importantísima. “Los colombianos no teníamos ninguna responsabilidad con las víctimas porque quienes las estaban causando eran unos malos y entonces había que cargarles a esos malvados todas las responsabilidades de lo que estaba ocurriendo. Digamos que esa fábula, como tú la llamas (le dice a la periodista que lo entrevista) –yo le digo ilusión–, no era sólo del presidente Uribe. También era la realidad en que venía comprometida gran parte de la clase dirigente, desde tiempo atrás. Ahora las cosas cambiaron: hoy podemos decir que aquí hay un conflicto armado interno, que hay razones muy graves por las cuales hemos llegado a ese conflicto, que hay muchas víctimas y que ahora reconocemos que todos somos responsables”.²⁸

3. La actuación de la Unión Europea en Colombia

3.1. Diagnóstico del conflicto

²⁵ Hernando Gómez Buendía, “Tres razones para la paz, ahora”, http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2098:hgb&catid=19:politica-y-Gobierno-&Itemid=27.

²⁶ Camilo González, “Víctimas en el conflicto armado”, *El Tiempo*, 5 de junio de 2011.

²⁷ Cristina de la Torre, “Con droga, paz imposible”, *El Espectador*, 6 de junio de 2011.

²⁸ María Jimena Duzán, “La ley va a necesitar de una gran decisión del presidente”, entrevista a Francisco de Roux, *Semana*, No. 1518, 4 de junio de 2011.

A través de varias estrategias, pero sobre todo de la cooperación al desarrollo, prácticamente desde los años sesenta, la UE ha acompañado a Colombia en sus esfuerzos por resolver el conflicto armado. Con unas 60 personas, la Delegación de la UE en Colombia es una de las más grandes en América Latina. La Comisión dispone de fondos de cerca de 20 millones de euros anuales para financiar proyectos relacionados con la resolución del conflicto y los derechos humanos en Colombia. Los proyectos de la UE enfocados en la pacificación tienen una considerable visibilidad y una imagen positiva.

Dada su larga presencia en el país y la gestión de diversos proyectos de cooperación, la UE tiene un buen conocimiento de las raíces del conflicto y de las políticas aplicadas por los gobiernos. La UE contrasta la información sobre el conflicto con fuentes no gubernamentales mediante una estrecha cooperación y red de contactos con la sociedad civil organizada y particularmente las ONG de paz y derechos humanos, así como la prensa local.

Comparado con los escasos canales de comunicación entre la UE y el Gobierno venezolano, los contactos de la Comisión en Colombia son mucho más fluidos. Existe una amplia red de contactos con ONG, sindicatos, partidos de la oposición de todo el espectro político y empresarios. A nivel gubernamental, hay relaciones con todos los ministerios y agencias estatales. Se celebra un diálogo regular de cada seis meses sobre derechos humanos entre la UE y Colombia en el cual participan representantes gubernamentales y de la diplomacia europea. Aparentemente, el diálogo sobre derechos humanos es el resultado de la presión que ejercieron tanto la UE como la opinión pública y ONG locales al Gobierno de Uribe. También existen consultas regulares con la oficina de seguridad (incluyendo el Director de la Policía Nacional y el General del Ejército).

En cuanto al conflicto, la UE considera que las estrategias de los Presidentes Uribe y Santos han sido favorables a la pacificación y una mayor seguridad ciudadana. En opinión de algunos funcionarios europeos, la situación ha mejorado en muchas ciudades del país, incluyendo Medellín. No obstante, advirtieron que en algunas metrópolis, incluso la capital, la situación de inseguridad ha empeorado debido al resurgimiento de la delincuencia. Pese a críticas puntuales, en general, la UE evalúa positivamente los progresos de ambos Gobiernos en materia de seguridad ciudadana, incluyendo las iniciativas más recientes para resolver el conflicto armado. Aunque se reconoció el debilitamiento de los grupos armados a raíz de la política de seguridad democrática, se resaltó que, ante las raíces sociales y políticas del conflicto, “no puede haber una victoria militar”. En concreto, se evaluó positivamente la desmovilización y despoltización de los paramilitares, a la vez que el diagnóstico incluyó la advertencia de que algunos desmovilizados se convirtieron en delincuentes comunes. Funcionarios de la UE también mostraron preocupación por la violencia de género, la situación de los desplazados y los asesinatos de sindicalistas. Conscientes de la complejidad de la guerra, la labor de la Comisión Europea está claramente enfocada en una política integral y a largo plazo de construcción de paz.

3.1. Los proyectos de pacificación y prevención

En América Latina, el país ha sido el mayor beneficiario del programa Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, por su sigla en inglés), en este caso destinado a proyectos de construcción de paz. Asimismo, ha recibido unos 5 millones de euros del Instrumento de Estabilidad (*Stability Instrument*) para agrupaciones de víctimas del conflicto y otros proyectos todavía en discusión. La cooperación bilateral Colombia-UE se rige por la estrategia país (2007-2013) que se concentra en la construcción de paz y la mejora de la situación de derechos humanos. Los proyectos financiados por la Comisión Europea se definen en Bruselas (Instrumento de Estabilidad y EIDHR) pero son gestionados y adjudicados desde Bogotá

(convocatorias y proyectos con el Gobierno colombiano). El proyecto más visible de la UE en Colombia es el de los laboratorios de paz que la Comisión Europea ha financiado durante varios años. Partiendo de la enorme inequidad regional, dichos laboratorios situados fuera de la capital se basan en un proyecto local en Magdalena Medio iniciado en los años noventa. Desde entonces, la Comisión Europea ha financiado tres programas de laboratorios, cuyo principal objetivo es el fortalecimiento de las poblaciones y la formación de nuevos líderes locales. Asimismo, en estas zonas también se ejecutan proyectos de desarrollo alternativo que es una política estructural que crea nuevas redes de comercialización e infraestructura.

Proyectos de la UE en Colombia

Área	Total proyectos 2007-2013	Monto total (millones de Euros)	Total proyectos en ejecución	% Proyectos en ejecución	Monto proyectos en ejecución
Prevención de Conflictos	41	32,843	15	37%	9,055
Gobernanza, democracia	36	17,441	8	22%	6,324
Multisectores	11	169,7	10	91%	134,9

Algunos opinan que este programa, incluyendo los proyectos de desarrollo alternativo, ha sido “la reacción europea al Plan Colombia”. Según estas voces, la idea inicial detrás fue la de ofrecer un proyecto alternativo basado en la vía de la cooperación, opuesta a la vía militar de Estados Unidos. Los recursos desembolsados en el período 2000 a 2010 giran en torno a 90.000 y 115.000 euros. Una vez concluido el primer laboratorio de paz, el segundo laboratorio (2003-2009) se creó en el Norte de Santander, zona fronteriza con Venezuela, el tercero en la costa Atlántica (Antioquia). El proyecto buscaba crear condiciones de paz en 62 municipios y 4 departamentos (Antioquia, Norte de Santander, Nariño y Cauca). Los evaluadores del programa²⁹ destacan su enfoque integral y avances positivos hacia una cultura de paz, pero criticaron el retraso en la ejecución de los proyectos, deficiencias en la planificación y el montaje institucional y operativo. A pesar de los niveles de burocracia y la multiplicidad de actores, la calificación general de los laboratorios es positiva. Por otra parte, destaca el más controvertido programa de desarrollo alternativo (sustituir los cultivos de coca) que ahora está en fase de revisión.

Entre los cerca de 150 proyectos multianuales previstos y en ejecución (85) dotados de 160 millones de euros que financia la Comisión Europea en Colombia, casi todos tienen una componente de paz, siendo la prevención de conflictos (44 proyectos) y la gobernanza democrática, derechos humanos y reformas institucionales (55 proyectos) los sectores principales. Todas las intervenciones son plurianuales y a largo plazo -al menos dos años de duración. Entre ellos destacan proyectos de reforma judicial, apoyo a la Ley de Justicia y Paz y ayuda a los desplazados internos. Algunos calificaron como positiva la gran cantidad de ayuda humanitaria ofrecida por la Comisión Europea, particularmente para atender las necesidades de los desplazados. En relación con ello, se resaltó que otra laguna que podría llenar la Comisión Europea, sería promover un catastro de propiedad para aclarar la propiedad de las tierras.

3.3. Derechos humanos y paz versus otros intereses

²⁹ Josyane Bouchier y Catherine Barne, Evaluación Intermedia del Programa Segundo Laboratorio de Paz. Informe final. Comisión Europea, Transtec 2008.

Algunos observadores alertaron sobre la supuesta influencia de los intereses comerciales en la actuación de la Comisión Europea. La reciente firma de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y la UE suscitó un debate sobre las violaciones de derechos humanos denunciados tanto por la sociedad civil colombiana como por el Parlamento Europeo que complica la ratificación del acuerdo comercial.

Varios representantes de la sociedad civil organizada señalaron que la Comisión Europea ha estado demasiado enfocada en la cooperación económica y la conclusión del acuerdo de libre comercio. Asimismo, se destacó que los intereses económicos de algunos Estados miembros en Colombia pueden incidir en la definición de las prioridades de la cooperación europea. Sin embargo, no existe un conflicto directo entre intereses comerciales, construcción de paz y derechos humanos, puesto que los tres ejes están igualmente muy presentes en la acción de la UE en Colombia. Los fondos del programa nacional indicativo (National Indicative Programme, NIP) son distribuidos de este modo:

NIP 2 (2011-2013): € 59 millones		
SECTOR/COMPONENTE	TOTAL	%
Paz y Estabilidad, incluyendo desarrollo alternativo	€ 39 200 000	66
Estado de derecho, justicia y derechos humanos	€ 11 200 000	19
Productividad, competitividad y comercio	€ 8 600 000	15
TOTAL	€ 59 000 000	100

3.4. La UE y el Sistema de Alerta Temprana

La Comisión Europea apenas tiene vínculos con la Defensoría del Pueblo y aparentemente tampoco tiene constancia de la existencia de un sistema de alerta temprana. A diferencia de USAID que lo financió durante varios años, la CE no ha participado en esta iniciativa. Aunque admitieron que no existe un sistema de alerta propio, funcionarios de la Comisión Europea explicaron que, en caso de una advertencia o amenaza de seguridad a activistas de derechos humanos o una determinada población, se movilizan los canales oficiales gubernamentales. Aunque no ocurre con frecuencia, si surgen, las alertas son pronunciadas por las contrapartes locales de los proyectos de la Comisión Europea que se comunican con la Delegación de la CE en Bogotá (el responsable de derechos humanos).

En caso de alerta, el funcionario se pone en contacto con el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos. A veces también se comunica con la oficina de seguridad, particularmente con el Director de la Policía. Funcionarios de la Comisión también recordaron que, al haber recibido un alerta de un abogado de derechos humanos, enviaron una misión a Medellín para garantizar la seguridad de las persona amenazadas. Asimismo, igual que en otros países, los funcionarios envían regularmente (al menos una vez al año) informes de país a Bruselas.

También se formulan preguntas sobre la situación de los derechos humanos y el conflicto armado desde Bruselas (a través de la oficina de Catherine Ashton, el Director General de América Latina, el responsable del Desk Colombia, el Parlamento Europeo u ONG). Estas consultas han sido particularmente relevantes en el marco del proceso de

definición del acuerdo de libre comercio UE-Colombia y ante visitas de delegaciones europeas. Sin embargo, por razones presupuestarias y competencias hasta ahora limitadas de la Delegación, no existe un sistema de alerta temprano propiamente dicho. Sin embargo, hay una estrecha cooperación regular entre la Comisión y los Estados miembros, a través de reuniones regulares con los encargados políticos de las Embajadas europeas que se reúnen una vez al mes. Cabe señalar que el Reino Unido es particularmente activo en cooperación policial y seguridad ciudadana.

3.5. Coordinación con Estados miembros y Estados Unidos

La percepción de la actuación de la UE en Colombia es generalmente positiva. Se destaca la política no militarizada, su enfoque integral y dialogante y el acento social de su política en Colombia. Igualmente positiva fue la percepción de las intervenciones de los Estados miembros de la UE, cuya visibilidad, en todo caso, es menor que la de la Comisión Europea. En cuanto a críticas puntuales, se subrayó la escasa evaluación y monitoreo de los proyectos por parte de la Comisión. Los donantes europeos más activos en Colombia son España, Suecia, Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos y Francia. A través de la agencia de cooperación GIZ, Alemania apoya un programa de reforma de justicia. Particularmente Suecia, Países Bajos y la GIZ alemana apoyan el proceso de paz, mientras que España está más centrada en sus relaciones comerciales. Mientras que funcionarios de la Comisión resaltaron las reuniones regulares y separadas entre los responsables de cooperación y los consejeros políticos, ahora presididos por la Delegación de la UE, otros aludieron a la escasa coordinación entre donantes europeos. Asimismo, criticaron la ausencia de un pensamiento estratégico, más allá de la gestión de proyectos puntuales y la falta de cooperación con otros donantes.

En cuanto este último aspecto, varios criticaron la falta de “triangulación” entre Gobierno, UE y Estados Unidos. Destacaron que apenas existen canales de comunicación y que era necesario crear un diálogo para elevar la eficacia de la ayuda y promover la complementariedad entre donantes. Así, USAID está presente en los mismos municipios donde la CE financia los laboratorios de paz, sin que demasiada coordinación. Asimismo, el acercamiento estadounidense al enfoque europeo de “co-responsabilidad” y un giro en su política anti-droga (reducción de recursos y enfoque más estructural) abren una nueva ventana de oportunidad para triangular la cooperación en Colombia. Por otra parte, hay una cierta coordinación con la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA y con el PNUD. Asimismo, España y Suecia co-financian la Misión de la OEA en Colombia.