

**LA REELECCIÓN DE URIBE:
¿PUEDE LA UE AYUDARLE A COLOMBIA A DESARROLLAR
UNA ESTRATEGIA DE PAZ MÁS EQUILIBRADA?**

Informe sobre América Latina N°17 – 8 de junio de 2006

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LAS ELECCIONES PARA CONGRESO DEL 12 DE MARZO	2
III. EL PODER PARAMILITAR TRAS LA DESMOVILIZACIÓN	5
IV. LA REELECCIÓN DE URIBE.....	9
A. LA CAMPAÑA	9
B. ¿CONTINUIDAD DE POLÍTICAS A CUALQUIER PRECIO?.....	11
V. HACIA UNA ESTRATEGIA DE PAZ INTEGRAL	13
A. EL COMPROMISO DE LA UE, LOS EE.UU. Y LA ONU.....	13
B. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA COMISIÓN EUROPEA 2007-2013.....	18
C. PENSAR EN GRANDE: LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PAZ Y DESARROLLO	21
1. El nivel de Estrategia de Gobernabilidad Rural.....	22
2. El nivel de Desmovilización, Desarme y Reincorporación reestructurados.....	22
3. El nivel de Estrategia de Negociaciones de Paz	22
4. Cooperación multilateral.....	25
VI. CONCLUSIÓN	26
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA	27
B. ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP	28
C. INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA	30
D. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE CRISIS GROUP.....	31

LA REELECCIÓN DE URIBE: ¿PUEDE LA UE AYUDARLE A COLOMBIA A DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PAZ MÁS EQUILIBRADA?

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

El 28 de mayo de 2006, el presidente Álvaro Uribe ganó por un amplio margen un segundo mandato de cuatro años. Esta primera reelección de un presidente colombiano en ejercicio en más de un siglo, junto con las elecciones para Congreso del 12 de marzo que tuvieron como resultado una mayoría uribista en el órgano legislativo y la terminación del tradicional sistema partidista liberal-conservador, anuncia un profundo cambio en el panorama político. Aunque los resultados difícilmente habrían podido ser mejores para Uribe, ahora el presidente tendrá que endurecer su posición contra la impunidad y diversificar una política contrainsurgente que ha sido casi exclusivamente militar, si quiere conducir a Colombia hacia la finalización de su conflicto armado de más de 40 años de duración. La comunidad internacional, y específicamente la Unión Europea (UE), pueden ayudar instando a buscar un nuevo equilibrio entre las políticas de seguridad que ha favorecido el presidente y las medidas sociales y económicas que se requieren para atacar la raíz del problema.

Se requiere una acción gubernamental ágil en cinco áreas de política básicas: reincorporar a la sociedad a más de 35.000 ex paramilitares, que plantean un alto riesgo de convertirse en un problema delictivo y criminal incontrolable, e implementar rigurosamente la Ley de Justicia y Paz (LJP) de modo que sus jefes no terminen eludiendo el castigo por sus crímenes y conservando intacta su influencia política; investigar a cabalidad los nuevos cargos de nexos entre la poderosa agencia de inteligencia de la policía y los paramilitares; promover y defender con mayor empeño los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; combatir el narcotráfico; y superar la crisis humanitaria.

El gobierno de Uribe no debe sobreestimar su propia fuerza política y su éxito en los últimos cuatro años. El presidente tendrá que mantener unida una mayoría en el Congreso que está lejos de ser sólida y que carece de profundidad programática y de cohesión interna. Sin duda ha habido avances en materia de seguridad, pero las violaciones de los derechos humanos, el poder político y económico de los paramilitares desmovilizados así como

sus actividades delictivas y criminales y las dificultades asociadas con su reinserción, la capacidad militar que aún conserva el grupo insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el fracaso de la política antinarcóticos, siguen generando serias inquietudes. Un segundo gobierno de Uribe deberá no sólo mantener su estrategia militar contra la guerrilla, sino también asignar prioridad al diseño de una nueva Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo integral de tres niveles, que incorpore gobernabilidad rural, desarrollo regional y municipal y programas de desmovilización reestructurados, así como un serio esfuerzo por entablar negociaciones con los grupos guerrilleros.

Las declaraciones de campaña de Uribe y el discurso que pronunció la noche de la victoria sugieren que quizás el presidente todavía no está dispuesto a cambiar ese tipo de políticas. La comunidad internacional, en particular la UE y sus Estados miembro así como las Naciones Unidas (ONU) y los Estados Unidos, debe instarlo a equilibrar sus políticas, y una vez hecho esto, hacer una contribución importante para el diseño y la implementación de la nueva estrategia. La meta debe ser la cooperación multilateral orientada hacia el logro de una sinergia mucho mayor entre el gobierno, la sociedad civil y los donantes.

Desde el 2000, la UE ha enfocado sus esfuerzos en ayudar en la solución de las causas subyacentes del conflicto y en la construcción de los cimientos para la paz “desde abajo”. Aunque ha afrontado dificultades, incluidas en ocasiones actitudes hostiles por parte del gobierno de Uribe, su programa bandera de laboratorios de paz podría convertirse en catalizador para el diseño e implementación de una parte importante de la Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo propuesta, y en la base para forjar alianzas estratégicas entre el gobierno colombiano, la UE y sus Estados miembro, los Estados Unidos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos especializados de la ONU en el país. El foro más prometedor para tratar estos temas es el Grupo G-24 que se conformó hace varios años para ayudar a Colombia. Sin embargo, para cumplir esta función, habrá que infundirle nueva vida política al grupo y una mayor capacidad técnica.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de Colombia:

1. Diseñar e implementar una nueva y más integral Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo de tres niveles que complemente las respuestas militares al conflicto armado con respuestas políticas, entre ellas:
 - (a) una Estrategia de Gobernabilidad Rural y Desarrollo Regional/Municipal para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo regional y municipal que incluya:
 - i. el inicio inmediato, en donde las condiciones de seguridad lo permitan (y anunciar su disponibilidad en otros lugares lo más pronto posible), de mayor inversión en infraestructura rural, desarrollo alternativo, crédito agrícola para pequeños campesinos, asistencia técnica y de mercadeo, ingresos alternativos y programas de generación de empleo;
 - ii. el fortalecimiento de la gobernabilidad local y rural, así como de la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas; y
 - iii. una especial atención a las necesidades y los derechos de grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, los indígenas y afrocolombianos y los desplazados internos (DI);
 - (b) un Programa de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) reestructurado y redefinido con una verificación más rigurosa que comande y controle las estructuras y los vínculos criminales de los miembros desmovilizados de grupos armados que estén siendo desmovilizados; y
 - (c) una Estrategia para Negociaciones de Paz que incluya concluir las conversaciones de paz y desmovilización con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y busque entablar lo más pronto posible conversaciones con las FARC sobre un intercambio de rehenes por prisioneros como un primer paso hacia el establecimiento de negociaciones de paz.
2. Aplicar la Ley 974 (2005) y sus reglamentaciones con respecto a la disciplina interna de partido para contar con un Congreso más coherente y efectivo.

3. Respetar las garantías plenas de la oposición democrática, así como los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial los de grupos vulnerables como mujeres, niños y poblaciones indígenas y afrocolombianas, incluida la posibilidad constitucional de los ciudadanos de interponer tutelas para proteger legalmente sus derechos fundamentales.
4. Diseñar e implementar un plan nacional de derechos humanos.
5. Aplicar inmediata y rigurosamente la Ley de Justicia y Paz (2005), redoblar los esfuerzos de aplicación rigurosa de la ley a los grupos rearmados y los criminales organizados, y garantizar los derechos de las víctimas de conformidad con las leyes colombianas y el derecho internacional.

A la Unión Europea y sus Estados miembro:

6. Hacer una pronta evaluación del segundo laboratorio de paz para fines del 2006, en coordinación con Acción Social, otros organismos internacionales de desarrollo y la sociedad civil, y tener en cuenta las lecciones aprendidas, con la participación de todos los interesados, en el establecimiento del tercer laboratorio en la segunda mitad del 2006.
7. Fomentar y cooperar con el presidente Uribe, su alto comisionado para la paz, el ministro del Interior y otros ministerios pertinentes, Acción Social, Planeación Nacional y representantes de grupos vulnerables y de la sociedad civil para diseñar e implementar una nueva Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo integral de tres niveles, incluidos:
 - (a) una Estrategia de Gobernabilidad Rural y Desarrollo Regional/Municipal para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo regional y municipal que incluya:
 - i. el inicio inmediato, en donde las condiciones de seguridad lo permitan (y anunciar su disponibilidad en otros lugares lo más pronto posible), de mayor inversión en infraestructura rural, desarrollo alternativo, crédito agrícola para pequeños campesinos, asistencia técnica y de mercadeo, ingresos alternativos y programas de generación de empleo;
 - ii. el fortalecimiento de la gobernabilidad local y rural, así como de la participación comunitaria en los

- procesos de toma de decisiones e implementación de políticas; y
 - iii. una especial atención a las necesidades y los derechos de grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, los indígenas y afrocolombianos y los desplazados internos (DI);
 - (b) un Programa de DDR con una verificación más rigurosa que comande y controle las estructuras y los vínculos criminales de los miembros desmovilizados de grupos armados que estén siendo desmovilizados; y
 - (c) una Estrategia para Negociaciones de Paz que incluya concluir las conversaciones de paz y desmovilización con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y busque entablar lo más pronto posible conversaciones con las FARC sobre un intercambio de rehenes por prisioneros como un primer paso hacia el establecimiento de negociaciones de paz.
8. Establecer un mecanismo de coordinación para donantes europeos en Colombia con el fin de solucionar los problemas de fragmentación y duplicación de ayuda, y aumentar la eficiencia de las reuniones regulares de la delegación de la Comisión Europea y los representantes de las embajadas de los Estados miembro de la UE.
9. Enfatizar en el Documento de Estrategia País 2007-2013 de la Comisión Europea para Colombia:
- (a) diálogo político reforzado con el gobierno sobre el establecimiento de una Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo integral de tres niveles;
 - (b) mejor coordinación entre la Comisión y los Estados miembro de la UE y los organismos de la ONU en Colombia;
 - (c) más ayuda para grupos vulnerables, como mujeres, niños, población desplazada, indígenas y afrocolombianos;
 - (d) apoyo a los esfuerzos realizados por la Fiscalía General para la implementación plena de la LJP con el fin de dismantelar los grupos armados al margen de la ley, hacer valer la responsabilidad de sus líderes y proteger los derechos de las víctimas;
 - (e) contribución a la reinserción de ex combatientes mediante proyectos de laboratorios de paz sujetos al pleno cumplimiento de la LJP, y al diseño e implementación de una Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo integral de tres niveles; y
- (f) apoyo a una misión de verificación revigorizada de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la misión de la ONU para el monitoreo de los derechos humanos.
10. Seguir facilitando las negociaciones entre el gobierno y el ELN y contribuir al establecimiento de conversaciones entre el gobierno y las FARC sobre el intercambio de rehenes por prisioneros como un primer paso tendiente a entablar negociaciones de paz y desmovilización.

A los miembros del G-24:

11. Actuar de conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de marzo del 2005, en especial en lo concerniente a la armonización de las actividades de los donantes en Colombia.
12. Celebrar el seminario de seguimiento de la conferencia Londres-Cartagena en Bogotá en junio del 2006, según lo programado, y discutir allí el papel del G-24 en cuanto a su contribución al diseño e implementación de una Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo integral de tres niveles, y una nueva estrategia de cooperación multilateral con Colombia.

Bogotá/Bruselas, 8 de junio de 2006

LA REELECCIÓN DE URIBE: ¿PUEDE LA UE AYUDARLE A COLOMBIA A DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PAZ MÁS EQUILIBRADA?

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de mayo de 2006, el presidente Álvaro Uribe ganó las elecciones para un segundo período de gobierno de cuatro años con el 62 por ciento de la votación, muy por encima de los candidatos de la coalición centro izquierda Polo Democrático Alternativo (PDA) y el Partido Liberal. Antes de eso, el 12 de marzo se habían celebrado las elecciones para Congreso, con mayoría para varios nuevos partidos uribistas, en especial el Partido Social de Unidad Nacional (el Partido de la U), así como el Partido Conservador y Cambio Radical. Esas elecciones, realizadas de conformidad con las nuevas reglas introducidas en el 2003, debilitaron severamente a los tradicionalmente fuertes liberales y a varios partidos pequeños, al tiempo que el PDA, que con once senadores y ocho representantes a la Cámara, mantuvo un bloque relativamente limitado.

La mayoría uribista en el Congreso carece de profundidad programática y cohesión, pero los resultados electorales difícilmente habrían podido ser mejores para Uribe. Sus partidarios argumentan que ahora Colombia tiene la oportunidad de lograr cierta continuidad en políticas, algo que consideran fundamental para poner fin al conflicto armado que desde hace más de 40 años aqueja al país. Sin embargo, los retos siguen siendo enormes.

Ahora, Uribe no sólo necesita mantener su estrategia militar, sino también reconocer que se requiere una respuesta política que se enfoque en diseñar una estrategia de paz y aborde temas de desarrollo clave a nivel regional y municipal. Debe reinsertar a más de 35.000 ex paramilitares –que corren el riesgo de convertirse en un problema delictivo incontrolable– mediante la implementación rigurosa de la Ley de Justicia y Paz (LJP), y al mismo tiempo apoyar la investigación y el procesamiento judicial plenos de los vínculos entre la policía secreta (el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS) y los paramilitares, promover más decisivamente el respeto por los derechos humanos, combatir el narcotráfico y solucionar la crisis humanitaria. También tiene que hacer despegar las conversaciones de paz preliminares

con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el segundo grupo insurgente más importante, y buscar la manera de realizar un intercambio humanitario de rehenes por prisioneros como primer paso hacia un posible acuerdo con las más poderosas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Estas metas, o por lo menos una buena parte de ellas, sólo se podrán alcanzar en los próximos cuatro años si se implementan cambios de política importantes. El énfasis en la seguridad, el restablecimiento del orden y la presencia del Estado en todo el país debe complementarse ahora mediante una Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo integral de tres niveles que se concentre en fomentar el gobierno rural y el desarrollo regional y municipal y mejore los actuales programas de desmovilización, y que defina un plan para negociar con los insurgentes. Aprovechando los avances logrados en materia de seguridad durante su primer período, la meta del segundo gobierno debe ser sentar las bases del posconflicto y, con ello, acelerar en lo posible la terminación de ese conflicto. Aunque el énfasis en la seguridad es importante mientras el conflicto armado continúe, estos retos exigen un enfoque diferente, que preste mayor atención a las dimensiones social, económica y regional de la crisis.

Desde el año 2000, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembro han estado a la vanguardia entre quienes ayudan a Colombia a afrontar estos problemas. Estados Unidos es el principal donante bilateral, pero Europa ha aportado en promedio €100 millones anuales a programas de desarrollo y mecanismos para la resolución pacífica del conflicto. Su programa bandera, los laboratorios de paz (LP), se lanzó en el 2001. Los primeros dos han afrontado dificultades, y su impacto en la construcción de paz “desde abajo” todavía no se ha evaluado. Sin embargo, se pueden aprender lecciones importantes del programa, y los laboratorios podrían servir como base para la formulación de una nueva estrategia de cooperación multilateral entre Colombia y la UE, así como con las Naciones Unidas (ONU) y los Estados Unidos.

La UE, varios organismos de la ONU y los Estados Unidos ya trabajan en varios campos de interés

compartido. No existe razón por la cual ellos, el gobierno y la sociedad civil no busquen fortalecer sus alianzas estratégicas. El grupo G-24 –34 países europeos, norteamericanos y latinoamericanos y organizaciones internacionales que se reunieron por primera vez en Londres en julio del 2003 para diseñar una estrategia de donantes común– ha sido un foro útil para la coordinación. Ahora se debe convertir en una plataforma sólida en la que se pueda fortalecer el diálogo sobre políticas, construir un consenso entre el gobierno de Uribe y los donantes, y mejorar la capacidad técnica.

II. LAS ELECCIONES PARA CONGRESO DEL 12 DE MARZO

Esta fue la primera vez en que se eligieron 102 senadores y 168 representantes a la Cámara de conformidad con las nuevas reglas electorales estipuladas en la reforma política de julio de 2003¹. Pese al surgimiento de varios partidos nuevos, la correlación de fuerzas políticas en el Congreso no sufrió mayores cambios. Las reformas reflejaron el compromiso de Uribe en su campaña del 2002, en el sentido de combatir la corrupción pública y la politiquería. Lo más importante fue que se introdujeron listas únicas de partido (tanto abiertas como cerradas), umbrales para acceder al Congreso², un nuevo sistema para garantizar una representación proporcional más precisa (la cifra repartidora), la prohibición de membresía simultánea en varios partidos y, mediante la Ley 974 de 2005, reglamentaciones a la disciplina interna de partido³. El resultado general ha sido el fortalecimiento de los partidos, al reducir el número de partidos en el Congreso e incrementar su cohesión y su profundidad programática.

La campaña demostró que la reforma fue sobre todo efectiva en cuanto a disminuir notoriamente el número de listas, de más de 300 en el 2002 a 56⁴. Con el fin de facilitar la transición desde el antiguo sistema electoral, las reformas les ofrecieron a los partidos la posibilidad de establecer listas abiertas, permitiendo con ello a los ciudadanos votar por su candidato preferido. Para alcanzar el nuevo umbral, varios partidos forjaron alianzas o buscaron candidatos fuertes de diversas procedencias. Las fuerzas pro-uribistas, entre ellas el Partido de la U, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Alas-Equipo Colombia, atrajeron a políticos establecidos con posiciones fuertes, incluidas mujeres muy conocidas como Gina Parody y Martha Lucía Ramírez, mientras que el centroizquierdista PDA procuró atraer a líderes

¹ Acto Legislativo 01 de 2003, Bogotá, 3 de julio de 2003. Las nuevas reglas se utilizaron por primera vez en octubre de 2003 para las elecciones departamentales y municipales.

² 2 por ciento de todos los votos válidos para el Senado, 50 por ciento del “cociente electoral” para la Cámara de Representantes.

³ La ley entra en vigor el 20 de julio de 2006, cuando se inaugure el nuevo Congreso. Los partidos deben decidir internamente cómo implementarán las normas, y tendrán 90 días a partir del inicio de las nuevas sesiones para presentar sus estatutos. *El Tiempo*, 7 de marzo de 2006.

⁴ De los 56 partidos y movimientos políticos que participaron en las elecciones de 2006, 26 compitieron por las circunscripciones especiales para las comunidades afro-colombianas e indígenas.

sociales con apoyo electoral seguro. Los conservadores, que formaron parte de la coalición pro-Uribe, reactivaron su base regional tradicional.

Los partidos pequeños tuvieron resultados mixtos. A los movimientos independientes no les fue bien en el Senado, a excepción de Colombia Viva, que agrupó candidatos que habían sido purgados de las listas oficiales pro-uribistas y liberales debido a sus vínculos con grupos paramilitares, y del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), que utilizó su fuerte apoyo comunitario basado en una plataforma religiosa para ganar dos escaños. Los partidos Visionarios y Por el País que Soñamos sobreestimaron el apoyo a sus prominentes líderes, los ex alcaldes de Bogotá Antanas Mockus y Enrique Peñalosa respectivamente, y no alcanzaron el umbral. Los resultados de las elecciones para representantes a la Cámara fueron más benignos para los partidos pequeños⁵, trece de los cuales⁶ obtuvieron escaños al combinar el apoyo táctico o activo por Uribe con su propia fuerza regional⁷.

Un total de 24 partidos y movimientos conforma el nuevo Congreso⁸, con las fuerzas pro-Uribe en primera línea, dueños de una mayoría sólida: 61 senadores (de 102) y 88 representantes (de 168). Al Partido de la U le fue especialmente bien (20 senadores, 30 representantes), seguido por los conservadores (18 senadores, 29 representantes) y Cambio Radical (15 senadores, 20 representantes). Los liberales sólo

obtuvieron 17 senadores y 39 representantes, cosa que algunos han interpretado como una fuerte derrota, y el PDA mantuvo básicamente su representación anterior, con 11 senadores y 8 representantes. Los resultados reflejaron claramente la fuerza de arrastre del presidente⁹. La mayoría pro-Uribe, que desde el 2002 se había conformado mediante alianzas cambiantes entre miembros de muchos partidos, incluidos conservadores y liberales, es ahora más nítidamente identificable, aunque no necesariamente más sólida.

Los analistas colombianos expresan dudas acerca de la unidad de las fuerzas pro-uribistas, que incluyen unos siete partidos con escaños en el Congreso¹⁰. El Partido de la U, una creación muy reciente¹¹, es más un vehículo electoral que un partido con una base programática y electoral sólida¹². Es probable que la coalición experimente considerable disenso, por ejemplo debido a las aspiraciones presidenciales del senador Germán Vargas, líder de Cambio Radical, el tercer partido con más fuerza¹³.

Aunque Uribe fue quien introdujo las nuevas reglas electorales que afectan a los partidos y mejoran la representación ciudadana en el Congreso, hay algo de verdad en el argumento de que, a la vez, también está menoscabando estos objetivos. Las fuerzas pro-uribistas están pragmáticamente detrás del presidente debido a su popularidad y su patrocinio efectivo, y no en razón de su liderazgo en la construcción de una “nueva derecha”, un papel que Uribe nunca asumió¹⁴.

⁵ Los senadores se eligen nacionalmente; las elecciones para la Cámara de Representantes se basan en los distritos electorales departamentales.

⁶ MIRA, Por el País que Soñamos, Movimiento Nacional, Movimiento Nacional Progresista, Apertura Liberal, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento de Participación Popular, Huila Nuevo y Liberalismo, Apertura Liberal, Movimiento Renovador de Acción Laboral (MORAL), Movimiento de Integración Regional, Partido de Acción Social y Movimiento Popular Unido.

⁷ El Consejo Nacional Electoral todavía no ha divulgado los resultados oficiales para la Cámara de Representantes. Los resultados mencionados se basan en el 94.90 por ciento de la votación. Las elecciones de Cámara son departamentales, mientras que las de Senado son nacionales.

⁸ Movimiento Nacional Progresista, Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal, Partido de la U, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana, Cambio Radical, Partido Conservador, Alas-Equipo Colombia, Por el País que Soñamos, MIRA, Colombia Viva, Apertura Liberal, Movimiento de Salvación Nacional Moral, Movimiento de Integración Regional (IR), Partido de Acción Social (PAS), Movimiento Popular Unido (MPU), Raíces Negras, Alianza Social Afro-colombiana, Movimiento de Participación Popular, Huila Nuevo y Liberalismo, Alianza Social Indígena, Movimiento Nacional. Registraduría Nacional del Estado Civil, “Boletín Nacional N°44”, 13 de marzo de 2006.

⁹ Los partidos uribistas contaron con la ayuda del presidente, quien inscribió su candidatura justo a tiempo para respaldar sus campañas. Uribe, que había anunciado que pospondría la inscripción hasta después de las elecciones para Congreso, lanzó por el contrario su campaña el 1 de marzo. Véase *Servicio de Noticias del Estado*, 26 de enero de 2006.

¹⁰ Los principales partidos uribistas incluyen el Partido de la U, Colombia Democrática, Cambio Radical, el Partido Conservador y Alas-Equipo Colombia. Convergencia Ciudadana recibió menos apoyo de Uribe debido a su dirigencia cuestionable, y Por el País que Soñamos tuvo tan sólo un apoyo marginal porque fue una adhesión tardía y dependía del liderazgo de Enrique Peñalosa. Otros partidos uribistas no recibieron respaldo oficial del presidente.

¹¹ El Partido de la U se fundó en agosto de 2005 y fue registrado legalmente en septiembre de ese mismo año.

¹² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de abril de 2006

¹³ Véase Álvaro Sierra, “La derecha en su laberinto”, *Cambio*, 10-17 de abril de 2006, p. 40.

¹⁴ El Partido de la U no representa el surgimiento de una nueva derecha. La falta de una estructura de partido cohesiva y un programa de centro derecha claro hace pensar que es un vehículo electoral temporal. El líder del partido, Juan Manuel Santos, un liberal disidente, no es aceptado como un líder legítimo por los demás partidos uribistas. Sus intentos de atraer al Partido Liberal a la coalición fueron una estrategia pragmática, no una

Queda por ver cuán efectiva será la Ley 974 sobre la disciplina interna de los partidos cuando el Congreso se reúna el 20 de julio de 2006.

Otra inquietud es que el 60.1 por ciento del electorado no votó el 12 de marzo. La baja votación revirtió la tendencia hacia una gradual disminución de la abstención en las elecciones para Congreso entre 1991 y 2002: 74 por ciento en 1991¹⁵, 70 por ciento en 1994, 62 por ciento en 1998 y 57.8 por ciento en 2002. Además, el 12 de marzo hubo más de un millón de votos anulados para el Senado¹⁶, probablemente debido en gran medida a que las nuevas reglas electorales no se explicaron bien.

Los intentos iniciales de las FARC de perturbar el proceso electoral tuvieron tan sólo un efecto marginal, y su táctica subsiguiente de propugnar un voto en contra de Uribe fue contraproducente. La votación en los departamentos de Vichada, Caquetá, Putumayo y Guaviare, bastiones tradicionales de las FARC con pocos habitantes, fue inferior al promedio¹⁷. Los atentados sistemáticos contra concejales desde el 2002, incluido el asesinato de nueve de ellos en Rivera (Huila) el 27 de febrero, probablemente tuvo que ver¹⁸. Sin embargo, los esfuerzos por desacreditar al gobierno al imponer bloqueos armados en los departamentos de Putumayo, al sur, y Arauca, al oriente, y al atacar a las brigadas de erradicación manual de cultivos de coca en el Parque Nacional de la Macarena (Meta) tuvieron como resultado un

incremento en la votación pro-uribista en dichas regiones¹⁹.

El centro de investigación colombiano Fundación Seguridad y Democracia concluyó que las elecciones del 12 de marzo tuvieron las tasas más bajas de violencia dirigida contra candidatos, políticos, alcaldes y concejales durante un período electoral desde 1997. Entre julio de 1997 y junio de 1998, en el período anterior a las elecciones locales y para Congreso, 657 políticos fueron asesinados y 507 fueron secuestrados. Entre julio de 2001 y junio de 2002, el período inmediatamente anterior y posterior a las elecciones parlamentarias de marzo de 2002, hubo 335 asesinatos de políticos y 210 secuestros. Entre julio de 2005 y abril de 2006, 44 políticos fueron asesinados y sólo siete fueron secuestrados²⁰.

posición ideológica. Además, Uribe y sus asesores insisten en que la diferenciación entre izquierda y derecha es obsoleta.

¹⁵ Manuel Cepeda, “¿Cómo se hizo la Asamblea Constituyente?”, en Rafael Pardo (ed.), *El siglo pasado. Colombia: economía, política y sociedad* (Bogotá, 2001), p. 472.

¹⁶ 1.053.721 de 10.780.668 votos fueron declarados inválidos en las elecciones para Senado.

¹⁷ Los departamentos con fuerte presencia paramilitar, como Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar y Sucre, tuvieron una votación por encima del promedio. Los departamentos del sur del país han tenido tradicionalmente votaciones más bajas, lo cual podría explicar también las altas tasas de abstención. Véase el análisis de Pierre Gilhodes, conferencia del CINEP sobre reforma política y elecciones, Bogotá, 22 de marzo de 2006.

¹⁸ Entre enero y marzo de 2006 dieciséis concejales fueron asesinados. “Indicadores sobre derechos humanos y DIH en Colombia”, Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia, enero-marzo de 2006. Según la Federación Nacional de Concejos (FENACON), las FARC asesinaron a más de 60 concejales entre el 2000 y el 2005. En Meta, en donde las FARC lanzaron numerosos ataques contra la población local y los erradicadores manuales de coca, la abstención fue del 61 por ciento, 4 puntos más que en el 2002. Véase “Perdieron las FARC”, *Semana Online*, 16 de marzo de 2006.

¹⁹ El Partido de la U obtuvo su votación más alta para el Senado en el departamento de Caquetá; en Putumayo, el Partido Conservador y el Partido de la U quedaron en segundo y tercer lugar respectivamente. En Meta, Cambio Radical y el Partido de la U obtuvieron los mejores resultados en las elecciones para Senado.

²⁰ El estudio incluye el asesinato y secuestro de alcaldes, candidatos a alcaldes, concejales y candidatos a concejales, congresistas, ex congresistas y candidatos al Congreso, gobernadores y ex gobernadores y otros líderes políticos regionales y locales y candidatos a cargos públicos, así como funcionarios del Estado e inspectores de policía locales. Fundación Seguridad y Democracia, “Violencia política en los procesos electorales de 1997, 1998, 2002 y 2006”, Informe especial, enero-marzo de 2006, Bogotá, pp. 7-12.

III. EL PODER PARAMILITAR TRAS LA DESMOBILIZACIÓN

El 17 de abril de 2006, al alto comisionado para la paz Luis Carlos Restrepo anunció que la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ya se había completado. Entre noviembre de 2003 y abril de 2006, 30.151 miembros de las autodefensas entregaron casi 17.000 armas²¹. Sin embargo, pese a la desmovilización subsiguiente del bloque Élmer Cárdenas en Urabá (Chocó y Córdoba) y de los bloques Héroes del Llano y Héroes del Guaviare en Meta²², algunos grupos restantes, como las Autodefensas del Casanare y el bloque Cacique Pipintá en Caldas, con 300 y 200 hombres respectivamente, permanecen activos²³.

El anuncio de Restrepo se produjo al tiempo con la noticia de que 604 ex jefes paramilitares serían llevados a juicio bajo la Ley de Justicia y Paz (LJP). Luego, Restrepo divulgó primero 495 nombres de ex combatientes cuyos casos debían ser entregados a la Fiscalía General de conformidad con la LJP, y luego otros 1.081 nombres, para un total de 2.180²⁴. El gobierno se había mostrado renuente a divulgar la lista antes de que la estructura militar de las AUC estuviera completamente desmovilizada²⁵. Entre los 2.180 figuran todos los jefes y muchos comandantes de rango medio, que en los últimos meses han tratado de evitar ser enjuiciados sin recurso a la LJP²⁶.

Desde su desmovilización en diciembre de 2004, Salvatore Mancuso ha presentado 17 peticiones al sistema de justicia relacionados con los 34 procesos penales en los que está implicado²⁷. Según una fuente

independiente, los jefes paramilitares han procurado adoptar un perfil público bajo desde noviembre de 2005²⁸, además de ofrecer la devolución de bienes mal habidos²⁹, negar la responsabilidad por el rearme de combatientes desmovilizados y participar en la erradicación manual de cultivos de coca³⁰. Es probable que parte de su motivación se derive del descubrimiento de tumbas masivas, aparentemente responsabilidad de los paramilitares. Según se afirma, la excavación de catorce tumbas en las que se hallaron 179 cuerpos el año pasado ha instado a los familiares de las víctimas a revelar información sobre otros lugares de enterramiento³¹.

Ese mismo efecto lo pudo haber tenido la revelación, publicada por uno de los principales semanarios colombianos, de vínculos entre la policía secreta (DAS) y el jefe paramilitar Rodrigo Tovar, alias Jorge 40. Las pruebas incluyen una "lista negra" de nombres de líderes sindicales y de la sociedad civil, así como de académicos, hecha por agentes del DAS y entregada a paramilitares de la costa atlántica³². Según se afirma, sobre el ex director del DAS Jorge Noguera recaen sospechas de haber colaborado con paramilitares durante las elecciones presidenciales del 2002, cuando manejó la campaña de Uribe en el departamento del Magdalena.

funcionarios deben responder en el término de quince días (diez si se trata de solicitudes de información).

²⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 28 de marzo de 2006.

²⁹ Según fuentes de prensa, los paramilitares habrían ofrecido devolver 100.000 hectáreas de tierra como preparación a su procesamiento judicial bajo la LJP. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz anunció que las AUC habían devuelto 25.601 hectáreas durante su desmovilización. Véase *El Tiempo*, 28 de marzo de 2006; "Segundo listado de Justicia y Paz", Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 24 de abril de 2006.

³⁰ Los cálculos de la Contraloría General de la Nación indican que las mafias del narcotráfico, incluidos los paramilitares, han comprado más de un millón de hectáreas de tierra. El Norwegian Refugee Council estima que cuatro millones de hectáreas han sido abandonadas por desplazados, las cuales deben valer, según una fuente gubernamental de alto nivel –el Fondo Nacional de Reparación, que recibe activos devueltos por paramilitares procesados bajo la LJP– entre 1 y 2 billones de pesos (US\$400 millones a US\$800 millones). "La gestión de la reforma agraria y el proceso de incautación y extinción de bienes rurales", Ponencia de la Contraloría Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Bogotá, 7 de octubre de 2004; "Profile of Internal Displacement: Colombia", Norwegian Refugee Council, Global IDP Project, 2003; Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de marzo de 2006.

³¹ *El Tiempo*, 15 de abril de 2006.

³² Algunos individuos nombrados fueron luego amenazados o asesinados. *Semana*, 1-7 de abril de 2006. pp. 42-44.

²¹ "Cuadros Resumen", Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 11 de abril de 2006.

²² Ninguno de los dos grupos participó en las negociaciones sobre desmovilización en Santa Fe de Ralito. Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°16, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, 14 de marzo de 2006.

²³ *El Tiempo*, 24 de marzo de 2006; *El Tiempo*, 27 de marzo de 2006.

²⁴ Andrea Peña, "¿Y los otros 29.000?", *Semana Online*, 17 de abril de 2006; "Segundo listado de Justicia y Paz", Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 24 de abril de 2006.

²⁵ Véase Crisis Group, informe, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

²⁶ Véanse discusión sobre decisión de la Corte Constitucional más adelante, e Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

²⁷ *Cambio*, 27 de marzo de 2006. El artículo 23 de la Constitución estipula el derecho de los ciudadanos a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Los

La entrega de tierras incautadas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) a “desplazados internos” (DI) en el departamento del Meta, que en realidad eran inversionistas con nexos con los grupos armados, ha prendido las alarmas con respecto a la amplia influencia paramilitar en las instituciones estatales³³. De modo similar, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) otorgó créditos a una cooperativa falsa en el departamento de Caquetá, administrada por un conocido patrocinador paramilitar, y altos funcionarios de la Superintendencia de Vigilancia ayudaron a firmas con vínculos paramilitares a mantener sus licencias de seguridad privada³⁴.

Estas revelaciones provocaron un duro ataque de Uribe contra la revista que publicó la información, pero probablemente instaron a los paramilitares desmovilizados a ser más cautelosos durante las elecciones parlamentarias y a no hacer alarde del apoyo que tienen en el nuevo Congreso, a diferencia de lo que solían hacer antes³⁵. Varios analistas le dijeron a Crisis Group que los jefes paramilitares supuestamente convenían en que un ingreso demasiado rápido a la política podría menoscabar sus esfuerzos por “blanquearse”³⁶.

No obstante, los paramilitares desmovilizados siguen teniendo una influencia importante en el Congreso. Algunos analistas consideran que el hecho de que algunos de los candidatos con vínculos paramilitares más visibles, como Rocío Arias, Eleonora Pineda y Muriel Benito, no hayan obtenido escaños³⁷, se debe en parte al interés de los ex jefes de no manchar la reelección de Uribe³⁸. Sin embargo, pese a que menos

de la mitad de los candidatos al Senado con presuntos nexos paramilitares fueron elegidos, se cree que entre el 10 y el 20 por ciento del nuevo Senado sigue teniendo dichos vínculos³⁹. Partidos como Colombia Viva, que aceptó candidatos purgados de las listas pro-uribistas y liberales oficiales, y Convergencia Ciudadana, cuyos nexos con grupos armados al margen de la ley están siendo investigados⁴⁰, obtuvieron dos y siete escaños, respectivamente. De otros candidatos que lograron permanecer en la coalición pro-uribista oficial y en el Partido Liberal también se sospecha que tienen vínculos con antiguas estructuras paramilitares⁴¹.

Es claro que el poder paramilitar no terminó con la desmovilización. La reacción frente al fallo del 18 de mayo de 2006 sobre la constitucionalidad de la LJP reflejó la influencia que los paramilitares siguen ejerciendo en el gobierno y la política. La Corte Constitucional introdujo importantes enmiendas a la ley, en especial en lo concerniente al castigo de crímenes serios cometidos por paramilitares y a la protección de los derechos de las víctimas. El magistrado Jaime Córdoba anunció que los miembros de grupos paramilitares ya condenados por tribunales colombianos antes de la desmovilización tenían que pagar completas sus penas y no podían acogerse a la LJP y sus condiciones más indulgentes⁴². La Corte eliminó las lagunas jurídicas que permitían que los paramilitares desmovilizados que buscaran acogerse a la LJP decidieran cuáles de sus bienes ilícitos, si es que alguno, entregar al Fondo Nacional de Reparación (FNR). El fallo aclaró que si los paramilitares desmovilizados pretenden sentencias alternativas, tienen que entregar la totalidad de sus bienes mal habidos y confesar “voluntariamente” todos sus crímenes.

Según se afirma, los ex jefes paramilitares fueron informados de esto antes de que la Corte anunciara a

³³ *El País*, 23 de abril de 2006; *El Tiempo*, 9 de abril de 2006; *El Tiempo*, 21 de abril de 2006; *El Tiempo*, 23 de octubre de 2005.

³⁴ *El Tiempo*, 11 de abril de 2006; Wilfredo Cañizares, “Catatumbo: la tragedia continúa”, *Revista Arcanos*, no. 11, diciembre de 2005, p. 38; *El Tiempo*, 1 de abril de 2006; *El Tiempo*, 25 de noviembre de 2004.

³⁵ En el 2002, el líder paramilitar Salvatore Mancuso afirmó que los paramilitares controlaban cerca del 30 por ciento del Congreso. En una entrevista realizada en el 2005, el líder paramilitar Vicente Castaño dijo que el 35 por ciento del Congreso servía intereses paramilitares, y que ese apoyo aumentaría en marzo del 2006. Sin embargo, cuando se les llamó a testificar ante la Corte Suprema sobre estas afirmaciones, Mancuso y Castaño se retractaron y dijeron que el 35 por ciento del Congreso había sido elegido en zonas en las que había fuerte influencia paramilitar. Véase *Semana*, 5-12 de junio de 2005; *El Tiempo*, 4 de agosto de 2005.

³⁶ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 28 de abril de 2006.

³⁷ Uribe expulsó a Arias y Pineda de la dirigencia de Colombia Democrática; Benito siguió en la lista del Partido Conservador.

³⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de marzo de 2005; Claudia López, “Ganancia de perdedores”, *Semana Online*, 13 de marzo de 2006.

³⁹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 28 de abril de 2006

⁴⁰ Por lo menos cuatro de los siete candidatos que obtuvieron escaños en el Senado por Convergencia Ciudadana han sido cuestionados por presuntos vínculos con grupos paramilitares. Según fuentes de prensa, el hermano de Carlos Barriga era asesor financiero del Bloque Catatumbo, Luis Alberto Gil estaba siendo investigado por financiación ilegal de campaña, Luis Eduardo Vives se reunió con el líder paramilitar Jorge 40 durante la campaña y Juan Carlos Martínez ha sido acusado de vínculos con mafias del departamento del Valle. *El Tiempo*, 13 de marzo de 2006.

⁴¹ Se ha dicho de Mauricio Pimiento del Partido de la U, Juan Manuel López Cabrales del Partido Liberal, Miguel de la Espriella de Colombia Democrática y Álvaro Araújo de Alas-Equipo Colombia que tienen vínculos con grupos paramilitares.

⁴² Sobre las condiciones más beneficiosas contempladas en la LJP, véase Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

la opinión pública su decisión, y el 18 de mayo se celebró en Medellín una reunión urgente entre el ministro del Interior y de Justicia Sabas Pretelt y 32 líderes paramilitares, incluido el denominado “Estado Mayor Negociador de las AUC”⁴³, aparentemente para reafirmarles a los ex paramilitares que el gobierno respetaría los acuerdos. Al día siguiente los jefes desmovilizados lanzaron su ofensiva, refiriéndose en entrevistas de prensa a la decisión de la Corte como un “golpe mortal para el proceso de paz”⁴⁴. El fiscal general Mario Iguarán dijo que la Corte había puesto en entredicho la cooperación paramilitar con las autoridades judiciales, y que era imperativo establecer si se aplicaría el “principio de favorabilidad” constitucional⁴⁵. El 19 de mayo, la Corte Constitucional dio marcha atrás y explicó que los beneficios de la LJP se aplicarían a combatientes desmovilizados ya condenados, si se demostraba que en el momento de la sentencia formaban parte de un grupo armado. Las declaraciones del ministro Pretelt defendiendo la LJP tal como existía antes de la decisión de la Corte también parecen haber tranquilizado a los jefes paramilitares desmovilizados, en el sentido de que no iban a tener que pagar condenas largas en prisión.

Este episodio fue precedido por declaraciones de ex paramilitares en las que afirmaban que no consideraban la desmovilización como el final de su enorme influencia. Por ejemplo, tras su desmovilización en marzo de 2006, Jorge 40, del Bloque Norte de las AUC, dijo que a él y sus compañeros “les gustaría seguir trabajando con las comunidades y los movimientos sociales que promovimos”⁴⁶. Recientemente, algunos grupos colombianos de defensa de los derechos humanos y asociaciones de víctimas han recibido correos electrónicos amenazantes de un “Estado Mayor Autodefensas Campesinas Nueva Generación” (ACNG), según parece un nuevo grupo paramilitar que no formaba parte de las AUC, en el que les dicen que “nuestra razón de ser hoy es más importante que nunca”⁴⁷.

De hecho, el control paramilitar sobre las estructuras socioeconómicas locales permanece virtualmente intacto. Pese a una fuerte dependencia de ingresos relacionados con actividades de narcotráfico⁴⁸, los paramilitares han penetrado la economía formal, invirtiendo en activos altamente líquidos y negocios que facilitan el lavado de dinero⁴⁹. Ya sea por la vía de la infiltración o la intimidación, los líderes paramilitares han consolidado su dominio sobre loterías locales en los departamentos de Bolívar, Antioquia y Santander y en el Eje Cafetero, y en poblaciones más grandes y ciudades intermedias han incursionado en las áreas de construcción, finca raíz, cambio de divisas y negocios al detal. La toma de vastas extensiones de tierra por la fuerza de las armas les ha permitido invertir en grandes proyectos agroindustriales, como plantaciones de palma africana y caucho y ganadería de levante. Los sólidos vínculos con gobiernos locales han facilitado su penetración del sector de servicios de salud pública, en el que, en el 2005, comandantes paramilitares fueron presuntamente responsables de coordinar actividades ilícitas en las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y de saquear fondos públicos⁵⁰.

Después de la desmovilización, los paramilitares también han mantenido un cierto grado de control social sobre las poblaciones locales. Los medios marcadamente violentos por los que los paramilitares contuvieron a los grupos insurgentes a fines de la década de 1990 fueron la base para consolidar este control⁵¹. Al tomar

⁴³ Considerando que el comisionado de paz Restrepo proclamó la desmovilización completa de los paramilitares a mediados de abril, inquieta el hecho de que la jefatura desmovilizada siga actuando en concierto y se refiera a la existencia del “Estado mayor negociador de las AUC”.

⁴⁴ *El Espectador*, 21-27 de mayo de 2006, p. 4A.

⁴⁵ *Cambio*, 22-28 de mayo de 2006, pp. 25-26. El “principio de favorabilidad”, artículo 29 de la Constitución, estipula la aplicación de la ley permisiva o favorable incluso si fuera promulgada después de la sentencia de la Corte.

⁴⁶ “Habla ‘Jorge 40’”, *Semana*, 6-13 de marzo de 2006, p. 43.

⁴⁷ “Colombia: un ambiente turbio que el Presidente podría disipar con algunas palabras”, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Bogotá, 12 de mayo de 2006.

⁴⁸ Se ha calculado que el 70 por ciento del dinero paramilitar proviene de ingresos relacionados con narcotráfico. Crisis Group, Informe sobre América Latina N°11, *Guerra y droga en Colombia*, 27 de enero de 2005; Alfredo Rangel, *Guerreros y políticos, diálogo y conflicto en Colombia 1998-2002* (Bogotá, 2003), p. 276.

⁴⁹ Los jefes paramilitares han dicho que el 80 por ciento de sus ingresos proviene de actividades económicas formales. Véase “Raponazo de los paras al erario público”, *El Espectador*, 26 de septiembre de 2004; también, Gustavo Duncan, “Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra”, documento del CEDE, enero de 2005, p. 39.

⁵⁰ *Semana*, 6-13 de septiembre de 2004, p. 50.

⁵¹ El número de masacres fue alto a comienzos de la década de 1990, cuando los paramilitares lucharon por contener el avance de las fuerzas insurgentes. Aumentó de nuevo a fines de los noventa, cuando los paramilitares consolidaron su presencia regional. Mientras las masacres por paramilitares se incrementaron exponencialmente desde entonces, las FARC han mantenido una tasa de masacres más baja pero estable desde comienzos de los noventa. El ELN ha seguido una tendencia similar, a una tasa más baja que la de las FARC. Véanse Camilo Echandía, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia* (Bogotá, 1999), pp. 71-72; Jorge Restrepo y Michael Spagat, “El conflicto colombiano ¿hacia dónde va?”, presentación de CERAC, Bogotá, noviembre de 2005, pp. 55-56; también se

como objetivo de ataque a líderes sindicales y comunitarios, activistas de los derechos humanos y otros potenciales disidentes, los paramilitares intimidaron a las comunidades, forzándolas a cumplir con su estricta conducta social, sus códigos en el vestir y sus toques de queda, algunos de los cuales siguen en vigor en zonas tuguriales de Medellín y Cúcuta, por ejemplo⁵². Algunas comunidades aprueban su presencia, y han expresado su temor de que las fuerzas de seguridad del gobierno no logren impedir el retorno de las FARC cuando ya no estén las tropas paramilitares⁵³.

La profunda participación de los grupos paramilitares en actividades de narcotráfico ya ha revivido estructuras paramilitares en zonas estratégicas del país. En Nariño, cerca de la frontera con Ecuador, nuevas fuerzas de autodefensa denominadas Manos Negras y Nueva Generación Colombia han incursionado en la producción y el tráfico de cocaína⁵⁴. En el departamento de Norte de Santander, se sospecha que dos bandas, las Águilas Negras y las Águilas Rojas, dirigen grandes operaciones de narcotráfico a lo largo de la frontera con Venezuela⁵⁵. Según se informa, los habitantes de los estados venezolanos de Táchira y Zulia se han quejado de la presencia cada vez mayor de grupos armados colombianos, tanto insurgentes como paramilitares⁵⁶. El asesinato de dos ex integrantes del Bloque Catatumbo en la prisión de Santa Ana en Táchira y la reciente captura por fuerzas venezolanas de cinco paramilitares fuertemente armados han planteado interrogantes sobre la influencia paramilitar en ese país, que de acuerdo con fuentes de la prensa se está extendiendo hasta la capital⁵⁷. Según el informe de marzo de la misión de la OEA en Colombia, otros grupos en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar⁵⁸,

Norte de Santander, Antioquia y Cundinamarca se han apoderado de las operaciones de extorsión, contrabando y producción y tráfico de cocaína a escala regional.

El surgimiento de estas nuevas estructuras paramilitares suscita inquietudes acerca de la viabilidad del proceso de desmovilización y reinserción. Varios comandantes paramilitares de alto rango, como alias Pedro, ex asesor financiero del Bloque Libertadores del Sur, y alias René, comandante del Bloque del Suroeste Antioqueño que no participó en el proceso de desmovilización, están llenando el vacío que dejaron los grupos desmovilizados. Sus conocimientos organizacionales, junto con la incapacidad del programa de reinserción del gobierno para proveer asistencia efectiva, les ha permitido reclutar ex combatientes y reconstruir su aparato militar. Sin un programa de reinserción viable, también es probable que los combatientes desmovilizados conformen pequeñas bandas delictivas en escenarios urbanos y semi-urbanos⁵⁹. Algunos informes de cooperativas de seguridad privada por los lados de Cucutá (Norte de Santander)⁶⁰, Salgar e Itagüí (Antioquia)⁶¹ y municipios de Sucre y Bolívar han planteado inquietudes acerca de un nuevo y serio problema delictivo⁶².

El 23 de mayo, el embajador de Austria (actual presidencia de la UE) y el jefe de la delegación de la Comisión Europea en Bogotá dieron una rueda de prensa sobre la “preocupación de la UE por la intensificación de las amenazas y los ataques contra defensores de derechos humanos por parte de grupos armados al margen de la ley”⁶³. Según el testimonio de representantes de los grupos afectados, las amenazas y ataques contra los grupos de derechos humanos, indígenas y de mujeres por ex paramilitares han ido aumentando desde comienzos del 2006.

obtuvieron datos históricos del Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia.

⁵² Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°8, *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?*, 5 de agosto de 2004, pp. 12-13.

⁵³ Recientemente, algunas poblaciones locales han rechazado las ceremonias de desmovilización con el ánimo de expresar su preocupación frente a un posible retorno de las FARC; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de marzo de 2006.

⁵⁴ *El Tiempo*, 15 de octubre de 2005; Wilfredo Cañizares, “Catatumbo: la tragedia continúa”, *Arcanos*, N°11, diciembre de 2005, p. 38.

⁵⁵ *El Tiempo*, 20 de abril de 2005; *El Tiempo*, 18 de abril de 2006.

⁵⁶ *El Tiempo*, 7 de mayo de 2006; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 15 de marzo de 2006.

⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 15 de marzo de 2006.

⁵⁸ Según el informe, ex miembros del Bloque Montes de María, dirigido por alias “Líder”, operan en el municipio de Palmito, en el departamento de Bolívar; “Sixth Quarterly Report of the Secretary General to the Permanent Council of the Mission to Support the Peace Process in Colombia”,

Organización de los Estados Americanos, Washington, 1 de marzo de 2006. Informes de prensa también han descrito el surgimiento de alias “El Pájaro” en el departamento de Cundinamarca y su aspiración a controlar la extorsión y el narcotráfico en Antioquia.

⁵⁹ Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit., pp. 14-16.

⁶⁰ Wilfredo Cañizares, “Catatumbo: la tragedia continúa”, op. cit., p. 38.

⁶¹ *El Tiempo*, 15 de octubre de 2005; *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2006.

⁶² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 26 de abril de 2006.

⁶³ “Nota introductoria por parte de la Presidencia y de la Delegación de la Comisión Europea sobre las preocupaciones por amenazas a defensores de Derechos Humanos en Colombia”, rueda de prensa, Bogotá, 23 de mayo de 2006.

IV. LA REELECCIÓN DE URIBE

A. LA CAMPAÑA

El 28 de mayo, el presidente Uribe obtuvo una victoria abrumadora en primera vuelta, con más de 7.3 millones de votos (62.2 por ciento), un triunfo sin paralelo en la historia moderna de Colombia que dejó a sus principales contendores, Carlos Gaviria del PDA (22 por ciento) y Horacio Serpa del Partido Liberal (11.8 por ciento) muy a la zaga. Uribe ganó en 30 de 32 departamentos, así como en 31 capitales departamentales y en las principales ciudades, entre ellas Bogotá. Gaviria ganó en dos departamentos (la Guajira en el norte y Nariño en el sur) y en Riohacha, la capital del departamento de la Guajira. Aunque no hubo mucha violencia y las FARC o bien cumplieron su intención manifiesta de no torpedear las elecciones o bien no pudieron hacerlo debido al masivo despliegue de fuerzas de seguridad, la abstención (55 por ciento) fue más alta que en el 2002 (53.5 por ciento).

El resultado no fue ninguna sorpresa, pues Uribe ha obtenido consistentemente tasas de aprobación muy altas. Su popularidad no se vio afectada por algunos tropiezos durante su campaña, como la acusación infundada contra el senador Pardo de que estaba conspirando con las FARC en su contra, la publicación de informes que vinculaban a la policía secreta (DAS) con el ex jefe paramilitar Rodrigo Tovar alias Jorge 40⁶⁴, y la renuncia el 7 de mayo del ex director del DAS, Jorge Noguera, como cónsul en Milán después de haber sido acusado de participar en un fraude electoral en el 2002 como director de la campaña de Uribe en el departamento de Magdalena⁶⁵. Las encuestas realizadas entre septiembre del 2005 y mediados de mayo del 2006 revelan que Uribe mantenía una ventaja amplia, mientras que el apoyo a Serpa fluctuó entre el 11 y el 25 por ciento y Gaviria fue avanzando lenta pero establemente del 5 al 19 por ciento⁶⁶.

⁶⁴ Uribe también ha sido criticado por divulgar públicamente información que le confió el senador Juan Fernando Cristo sobre amenazas contra miembros de su familia. Le dijo a un entrevistador que Cristo había solicitado ayuda porque había sido amenazado por funcionarios del gobierno regional en Cúcuta (Norte de Santander), al tiempo que recibió el respaldo del alcalde de Cúcuta para las elecciones del 12 de marzo. Véase *El Tiempo*, 19 de abril de 2006.

⁶⁵ Noguera había sido reemplazado como director del DAS por el viceministro de Defensa Andrés Peñate a fines del 2005, debido a informes sobre la presunta infiltración paramilitar de la organización.

⁶⁶ *Semana*, 22-29 de mayo de 2006, p. 33.

Los resultados sorprendentes fueron la fuerza relativa de Gaviria y la desaparición del Partido Liberal como fuerza electoral. Las victorias consecutivas de Uribe en primera vuelta no tienen precedentes, como tampoco lo tiene el 22 por ciento obtenido por un candidato de izquierda. Todo parece indicar que Colombia se está alejando de su tradicional sistema bipartidista (conservadores y liberales) y que están emergiendo dos nuevos campos: derecha e izquierda. Por ello fue que Gaviria subrayó repetidamente la importancia de superar las fisuras de la izquierda democrática, y el PDA tuvo motivos para festejar en la noche de las elecciones.

Gracias a la enmienda constitucional de octubre de 2005, ésta fue la primera vez desde fines del siglo XIX en que un presidente en ejercicio pudo presentarse para su reelección. Uribe dijo que actuaría más como “garante” que como “candidato” y que se concentraría más en “gobernar que en hacer campaña”⁶⁷. Esto constituía, por lo menos en parte, un compromiso para respetar la Ley de Garantías, aprobada conjuntamente el 11 de noviembre de 2005 por legisladores pro-gobiernistas y de la oposición. Dicha ley estableció controles tendientes a garantizar imparcialidad en los comicios, limitar los gastos de campaña y prohibir al presidente el uso de espacios en la televisión pública y sus “consejos comunitarios” semanales para fines electorales, entre otras restricciones⁶⁸. El Tribunal

⁶⁷ *Semana*, 1-8 de abril de 2006; *Cambio*, 2-9 de abril de 2006.

⁶⁸ La ley de garantías electorales impuso un tope de 10.000 millones de pesos (aproximadamente US\$4 millones) y 6.000 millones de pesos (cerca de US\$2.4 millones) para la primera y segunda vuelta de la campaña presidencial, respectivamente. A los candidatos distintos de un presidente en ejercicio se les ha autorizado un máximo de 14.000 millones de pesos (aproximadamente US\$5.7 millones) para la primera ronda y 7.000 millones de pesos (unos US\$2.8 millones) para las campañas de la segunda vuelta. Al presidente sólo se le permite lanzar su campaña cuatro meses antes de las elecciones. La ley también estipula que ningún funcionario público puede participar en actividades de campaña. Se prohíbe el uso de recursos públicos normalmente a disposición del presidente para fines de campaña, y ninguna institución estatal puede hacer contratos, salvo para fines de seguridad nacional, durante los cuatro meses previos a las elecciones. Los medios de comunicación deben suministrar pruebas de “cubrimiento equitativo” a todos los candidatos, y no se permite ninguna intervención presidencial súbita en los dos meses anteriores a los comicios. En la última semana no se pueden publicar los resultados de encuestas. El presidente no puede inaugurar obras públicas durante su campaña, ni referirse a otros candidatos en ceremonias oficiales. El procurador tiene como función monitorear y reportar cualquier violación de estas normas por parte del presidente. Véase Sentencia C-

Nacional de Garantías, encargado de vigilar la votación, se inauguró el 18 de mayo de 2006. Entre sus miembros se cuentan personalidades prominentes de Colombia.

Daniel García-Peña, gerente de campaña del PDA, reconoció el efecto positivo de la ley, diciendo que “nunca antes había tenido la izquierda acceso a una financiación tan alta para una campaña electoral”⁶⁹. Sin embargo, también es cierto que Uribe intentó eludir sus restricciones, por ejemplo al transmitir sus reuniones semanales con habitantes de ciudades y pueblos en todo el país por estaciones radiales comunitarias y concediendo entrevistas por televisión y por radio en las horas de mayor audiencia⁷⁰. El controvertido candidato independiente Álvaro Leyva se retiró de la contienda electoral el 14 de mayo, alegando persecución por parte de fuerzas gubernamentales y ausencia de garantías de seguridad⁷¹.

1153/05, Corte Constitucional, Bogotá, 11 de noviembre de 2005.

⁶⁹ Según la ley de garantías electorales, el Estado debe dar 4.080 millones de pesos (cerca de US\$1.6 millones) a todas las campañas que cumplan con los requerimientos estipulados por el Consejo Nacional Electoral y tengan una póliza de seguros financiera adecuada. La ley estipula que 2.800 millones de pesos (cerca de US\$1.1 millones) del desembolso anticipado se destinará a financiar propaganda de campaña, y el resto se asignará a otros gastos. Los individuos a título privado sólo podrán contribuir con hasta el 20 por ciento del presupuesto de campaña. Después de las elecciones, las campañas que obtuvieron más del 4 por ciento de la votación recibirán un reembolso de 1.075 pesos (cerca de US\$0.44) por cada voto recibido. A todos los candidatos se les adjudican dos minutos al aire por televisión en horario triple A, y cuatro minutos de radio entre 60 días y una semana antes de las elecciones. A los candidatos les dan cinco minutos en televisión para que presenten sus propuestas, y diez minutos para su discurso de cierre de campaña ocho días antes de las elecciones. El presidente no puede aparecer en televisión durante su campaña. Véase Sentencia C-1153/05, Corte Constitucional, Bogotá, 11 de noviembre de 2005.

⁷⁰ Uribe mantuvo los “consejos comunales”, que luego llamó “talleres democráticos”, pero no siempre participó con sus ministros.

⁷¹ El ex candidato presidencial Álvaro Leyva fue ministro de Minas y Energía durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Negoció la liberación del dirigente conservador Álvaro Gómez, quien fue secuestrado en 1988 por el *Movimiento 19 de Abril* (M-19), y facilitó acuerdos con las FARC. Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), Leyva participó en negociaciones con el M-19, que culminaron con la desmovilización de los insurgentes en 1990. Ese año fue elegido para la Asamblea Nacional Constituyente y nuevamente ayudó a establecer contacto con las FARC. Poco antes de las elecciones de 1998, fue acusado de recibir dineros de origen dudoso. Huyó primero a México y luego a Costa Rica, en donde le concedieron estatus de refugiado.

Uribe contribuyó a la polarización de la campaña al atacar a Gaviria, su principal contendor, como representante de un “comunismo disfrazado” que buscaba “entregarles la patria a las FARC”⁷², una acusación que, en el delicado contexto de Colombia, preocupó a los demócratas porque parecía diseñada para invocar el viejo espectro de la violencia ideológica de la izquierda. También omitía convenientemente cualquier alusión al exterminio de los miembros del partido Unión Patriótica (UP) por parte de la derecha intransigente y los paramilitares a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa⁷³.

Quizás aún más preocupante que estos ataques indirectos y velados, que se sabe son parte del estilo de gobierno de Uribe, fue la ausencia de un debate sobre políticas significativo. Uribe se negó a participar en debates con sus contendores y evitó referirse a temas de política importantes. Según un crítico, “esta campaña electoral se recordará como una de las menos democráticas porque una de las partes, la que detenta el poder, prefirió la estrategia del monólogo en vez del diálogo”⁷⁴. Incluso analistas que habían defendido consistentemente al gobierno prendieron las alarmas. Algunas semanas antes de las elecciones, Eduardo Posada Carbó escribió que, “el problema de la campaña [de Uribe] no es que sea atípica sino que hasta ahora no haya aceptado el desafío de convertirla en típica para futuras contiendas reelectorales”. El director de la revista *Semana* manifestó que “eludir los debates puede ser válido como parte de una estrategia electoral, pero no como mensaje a la democracia... Los electores deben castigar esta actitud soberbia”⁷⁵.

Lejos quedaron los días del “programa de 100 puntos” o el “manifiesto democrático”, que fueron la base de su campaña en el 2002. En vez de eso, Uribe sólo insinuó su programa para los siguientes cuatro años, y las señales que envió fueron ambiguas. El 20 de abril, el ministro Pretelt dijo que la posibilidad constitucional de los ciudadanos de presentar tutelas en busca de la protección legal de derechos fundamentales se iba a modificar; afirmó que el gobierno iba a presentar un proyecto de ley que modificaba la manera en que las

Antes de las elecciones del 2006 Leyva presuntamente se reunió de nuevo con el comandante Manuel Marulanda de las FARC, con el fin de discutir posibles fórmulas para una solución negociada al conflicto. *El Tiempo*, 14 de mayo de 2006.

⁷² “El comunismo disfrazado lo único que hace es repartir pobreza”, Servicio de Noticias del Estado, 5 de mayo de 2006.

⁷³ Se calcula que varios miles de miembros de la UP, un partido de izquierda con cierta afinidad con las FARC, fueron asesinados en lo que se conoce como la “guerra sucia”.

⁷⁴ *El Tiempo*, 18 de mayo de 2006.

⁷⁵ Alejandro Santos en http://www.terra.com.co/elecciones_2006/noticias/17-05-2006/nota285495.html.

apelaciones de los ciudadanos contra las decisiones judiciales debían interpretarse, pero no describió las consecuencias que esto tendría en lo referente a los derechos fundamentales⁷⁶. Uribe anunció en varias ocasiones que estaría dispuesto a considerar negociar con las FARC si éstas tenían un gesto de buena voluntad, como aceptar conversaciones sobre un intercambio de rehenes por prisioneros. Estos vagos anuncios produjeron una respuesta de las FARC en un comunicado fechado el 12 de mayo en el que decían que los insurgentes no iban a intentar impedir las elecciones y hacían un llamado a los colombianos para que votaran en contra de Uribe. Desprovisto de información significativa sobre los planes de Uribe para su segundo período de gobierno, el principal diario, *El Tiempo*, se tuvo que limitar a publicar, dos semanas antes de las elecciones, un perfil de las distintas facetas del presidente “como persona”⁷⁷.

Dado que su principal contendor se mostró tan esquivo, Gaviria, Serpa y Antanas Mockus optaron por no entablar debates unos con otros, lo cual privó a los electores de una discusión política abierta con base en la cual decidir⁷⁸. Varias debilidades también impidieron que estos candidatos parecieran contendores creíbles. Pese al triunfo de Serpa sobre Rafael Pardo en la consulta liberal del 12 de marzo y los esfuerzos del ex

presidente César Gaviria por mantener la cohesión del partido, los perdedores se negaron a respaldar a Serpa y algunos dirigentes liberales locales apoyaron a Uribe. La incapacidad de Serpa de superar la percepción que tenía la opinión pública de él como “quemado”, después de sus derrotas frente a Andrés Pastrana en 1998 y a Uribe en 2002, impidió que su campaña despegara. Por el contrario, Carlos Gaviria tomó fuerza. Su triunfo sobre el senador Antonio Navarro en la consulta interna del PDA le significó el apoyo de una amplia coalición de movimientos sociales. La persistencia de las tensiones intrapartidistas y la ausencia de una política atractiva y directa frenaron su impulso, pero se benefició del descontento con Uribe en varios sectores, sobre todo entre los liberales. El programa de Mockus, el ex alcalde de Bogotá, basado en la participación ciudadana y el respeto por los valores éticos, se percibió como ambiguo, confuso y superficial.

B. ¿CONTINUIDAD DE POLÍTICAS A CUALQUIER PRECIO?

El vacío programático que caracterizó la campaña y el argumento a menudo citado de que Uribe necesitaba otros cuatro años para terminar lo que había iniciado son problemáticos. Si bien la continuidad de políticas es sin duda importante para llevar a Colombia hacia la terminación de su conflicto armado, no puede ser el objetivo *per se*. Debe estar acompañado de claridad con respecto a lo que es preciso cambiar o ponerle un énfasis diferente. Esto es especialmente necesario porque los problemas de larga data –la guerra, el narcotráfico, el abandono del sector rural, la impunidad, la desigualdad social y el crecimiento económico inadecuado– no se han solucionado, y más bien han surgido otros problemas nuevos, como la reinserción de los paramilitares desmovilizados, la aplicación rigurosa de la LJP y la necesidad de afrontar el impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

El segundo gobierno de Uribe tiene que hacer un balance tanto de sus éxitos como de sus fracasos, escuchar a sus críticos nacionales e internacionales y desarrollar un enfoque más flexible y abierto para afrontar estos problemas. Los resultados de las elecciones parlamentarias y presidenciales y las tasas de aprobación del presidente deberían darle al gobierno la confianza suficiente para hacer esto. El apoyo internacional, que se examinará más adelante, debe depender de ello.

El emotivo discurso de Uribe la noche de las elecciones decía poco acerca de sus planes para el período 2006-2010. Esto fue expresado con elocuencia por el analista colombiano Daniel Samper Pizano, quien escribió:

⁷⁶ *El Tiempo*, 21 de abril de 2006.

⁷⁷ “Cuando Uribe es más Uribe”, *El Tiempo*, 19 de mayo de 2005, pp. 1/4.

⁷⁸ Carlos Gaviria, el candidato por el PDA, puso énfasis en la protección de los derechos sociales fundamentales, argumentando que la desigualdad y la exclusión social sólo se podrían erradicar si el Estado garantizaba el derecho a la vida, la educación, los servicios públicos básicos, la vivienda y la libertad. Con respecto al conflicto, dijo que enfocarse en una solución militar no lograría la paz. Más bien, el Estado necesitaba fortalecer sus instituciones locales y regionales, proveer servicios judiciales adecuados y generar un desarrollo sostenible en las zonas de conflicto. Horacio Serpa, el candidato del Partido Liberal, presentó una plataforma socialdemócrata, argumentando que una economía eficiente tenía que ser compatible con el empleo sostenible y una distribución más democrática del ingreso nacional. Para erradicar la pobreza y las desigualdades sociales, propuso la construcción de proyectos de vivienda de bajo costo a gran escala, y un sistema tributario más progresivo. Propugnó negociaciones inmediatas para encontrar una manera de terminar el conflicto. Antanas Mockus, el candidato de Visionarios, reconoció el progreso logrado por Uribe en materia de seguridad, pero argumentó que se requería una estrategia complementaria que incluyera principios democráticos. Su plataforma propugnaba que la Constitución y el uso eficiente de recursos fiscales debían guiar todas las políticas gubernamentales. Su campaña puso énfasis en una educación de alta calidad y un control presupuestal eficiente. En vez de concentrarse en la inclusión social, subrayó la necesidad de la participación ciudadana.

Los colombianos tienen esperanzas de paz y empleo, pero no se conoce ningún gran plan del gobierno para lo uno ni para lo otro... La prueba es que su discurso de victoria mucho agradece y ofrece poco. De hecho, pasará a la historia como uno de los más pobres y demagógicos de nuestros anales, empezando por la invocación de Nuestro Señor y María Santísima y prosiguiendo con la defensa de una meritocracia que no existe y la dosis delirante de oratoria patrioter. ⁷⁹

Uribe se limitó a anunciar que su “política de seguridad democrática” continuaría y que durante su segundo período generaría más empleo, firmaría el TLC, avanzaría en el “proceso de integración con Europa, con el mundo entero”, reestructuraría y manejaría más eficientemente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, daría garantías a la oposición política y salvaguardaría las libertades fundamentales. En ningún momento se refirió a los derechos humanos, en especial los de grupos vulnerables como mujeres, niños y poblaciones indígenas y afro-colombianas, la implementación de la LJP, la reinserción de ex combatientes, la crisis humanitaria o la política antinarcóticos.

Contra este telón de fondo es importante resaltar un riesgo potencial para los frenos y equilibrios incorporados dentro del sistema político. La reforma constitucional del 2005 que permitió que un presidente en ejercicio se presentara a reelección también aumentó el poder del presidente para nombrar a los altos funcionarios del Estado. La analista colombiana María Jimena Duzán dijo acertadamente que era “la primera vez en la historia reciente de Colombia que un Presidente-candidato, estrenando la figura de reelección inmediata, [tendría] la posibilidad de influir en la elección de casi todos aquellos funcionarios que [serían] sus fiscalizadores”. Durante su segundo mandato Uribe podrá nombrar a dos nuevos miembros en la junta directiva del banco central (Banco de la República), y deberá elaborar una nueva lista de candidatos a fiscal general; además, en conjunto con la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, tendrá que presentar una terna de candidatos para el cargo de procurador general. La elección del contralor general, aunque no le compete directamente al presidente, tendrá que ser aprobada por el Congreso en el que Uribe tiene la mayoría.

La continuación de la política de Uribe también se tiene que analizar en relación con la debilidad de las instituciones regionales y locales. Su controvertido éxito en cuanto a restablecer la presencia de la seguridad del Estado en territorios de conflicto ha puesto de manifiesto

las fallas institucionales significativas que existen en algunas regiones. Sin embargo, pese a haber gestionado una amplia reforma administrativa tendiente a incrementar la eficiencia y la rendición de cuentas del gobierno⁸⁰, las políticas de Uribe no han llevado, y probablemente no llevarán, a mejorar la gobernabilidad rural y a brindar una mayor protección a las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas y afrocolombianas a nivel local. La centralización del poder estatal es consecuencia de prácticas clientelistas locales, el debilitamiento de la representación partidista, el incremento de los grupos armados al margen de la ley, el establecimiento de restricciones fiscales en los gobiernos locales y el sistema presidencial mismo, y podría argumentarse que las políticas de Uribe han reforzado la tendencia.

Si bien los simpatizantes del gobierno creen que los “consejos comunitarios”, en los que el presidente y su gabinete abordan reclamos locales, propician la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, también es cierto que la intervención de cuerpos nacionales a nivel regional y local tiende a menoscabar y reemplazar a las autoridades municipales en vez de reforzar la gobernabilidad local⁸¹. El establecimiento del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que busca sincronizar los programas del gobierno y las entidades militares para restaurar la presencia estatal en áreas remotas, tiene como fin complementar la política de seguridad democrática. Sin embargo, aunque sus intervenciones son importantes para solucionar las necesidades inmediatas de los municipios que afrontan mayores peligros, el CCAI también debe procurar diseñar estrategias a largo plazo para reconstruir las estructuras gubernamentales locales.

Para que tengan éxito los programas de reinserción de ex combatientes y reparación para las víctimas, con énfasis en las necesidades de las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas y afrocolombianas, es preciso que los gobiernos locales desempeñen un papel central. Sin contrapartes regionales fuertes capaces de solucionar las necesidades de las poblaciones vulnerables, el riesgo de fracaso se incrementaría dramáticamente.

⁷⁹ *El Tiempo*, 30 de mayo de 2006.

⁸⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Renovación de la administración pública”, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes, no. 3248, Bogotá, 20 de octubre de 2003.

⁸¹ Véase Alejo Vargas, “Qué tan profunda es la reforma del Estado”, en Miguel Cárdenas (ed.), *La reforma del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (Bogotá, 2005), pp. 1-17.

V. HACIA UNA ESTRATEGIA DE PAZ INTEGRAL

A. EL COMPROMISO DE LA UE, LOS EE.UU. Y LA ONU

En comparación con lo que ocurría hace un decenio, hoy en día más personas en Europa y Estados Unidos están mejor informadas acerca de Colombia, su conflicto armado y su situación política, y en los últimos siete años la Unión Europea y Estados Unidos han avanzado considerablemente en el diseño y la implementación de importantes programas de ayuda⁸². Los gobiernos de Pastrana y de Clinton concibieron e implementaron un paquete multimillonario de ayuda de cinco años, el Plan Colombia, que se inició en el 2000. Al año siguiente, consciente de la importancia de incorporar a los vecinos de Colombia en su estrategia antinarcóticos y –desde el 2002– antiterrorista⁸³, el gobierno de Bush lanzó la Iniciativa Andina Antinarcóticos (Andean Counter-drug Initiative, ACI).

En la actualidad, Estados Unidos parece estar tendiendo hacia un enfoque más integral, como lo demuestra la decisión adoptada por el Subcomité de Operaciones Extranjeras y Financiación de Exportaciones del Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes de trasladar US\$135 millones de la ACI al Fondo de Apoyo Económico (Economic Support Fund, ESF), y US\$26 millones a la cuenta de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE)⁸⁴. El Congreso ha tendido a condicionar parte de

la ayuda de Estados Unidos o a demorar el desembolso del dinero hasta cuando el gobierno colombiano haya respondido a ciertas inquietudes de derechos humanos, a menudo instigadas por las ONG, y haya hecho esfuerzos más visibles por limitar los vínculos entre el ejército y los paramilitares⁸⁵.

El Plan Colombia suscitó controversia y abrió una brecha entre Estados Unidos y la UE y sus estados miembro⁸⁶. A casi todos los estados miembro de la UE, y también al Parlamento Europeo, les molestó el hecho de que les pidieran financiar parte de una estrategia antinarcóticos sobre la cual no les habían consultado y que, en opinión de muchos, ponía excesivo énfasis en la seguridad y la asistencia militar. En especial, la fumigación aérea masiva de los cultivos de coca que contemplaba el plan como parte de la dura estrategia de reducción del lado de la oferta generó

Apropiaciones de la Cámara de mayo del 2006, en el sentido de trasladar unos US\$161 millones de la parte de Colombia en la ACI al más tradicional ESF y a aspectos relacionados con el Estado de derecho de la cuenta INCLE, pero todavía destinada a Colombia, podría facilitar la cooperación con Europa. El monto total, US\$545.2 millones, en la legislación aprobada por el comité, es cerca de US\$49 millones más que en el 2005. Esta suma desagregada representa cerca de US\$135 millones en el fondo ESF para trabajo de desarrollo y apoyo a los desplazados y la población indígena. De este monto, unos US\$20 millones están destinados a desmovilización, desarme y reinserción (DDR), con énfasis en investigación de antecedentes, monitoreo y verificación, y con la prohibición de efectuar pagos en efectivo a ex combatientes desmovilizados, aunque se permiten programas de capacitación y creación de empleo. También hay una condición general para la certificación, que estipula que las estructuras paramilitares se deben estar desmantelando, que la extradición siga vigente y que se esté obteniendo una confesión completa de crímenes y víctimas de los grupos paramilitares, así como la transferencia de sus activos. Aunque se incluyen US\$26 millones para programación de derechos humanos y aplicación coactiva de la ley, el grueso (cerca de US\$313 millones) está destinado a interdicción de narcóticos y erradicación de cultivos ilícitos, y US\$70.2 millones tienen como fin la adquisición de helicópteros nuevos o reparados. El proyecto de ley también exige un informe sobre el post Plan Colombia y urge la presentación, en el término de los 60 días siguientes a la aprobación definitiva, de una estrategia de varios años para la ayuda de Estados Unidos. También se mantendrían las condiciones adicionales con respecto a los derechos humanos para la entrega del 25 por ciento de la financiación global. *El Tiempo*, 19 de mayo de 2006; “Opening statement by chairman Jim Kolbe”, U.S. House of Representatives Subcommittee on Foreign Operations and Export Financing Markup, Washington, 19 de mayo de 2006.

⁸⁵ Véase la legislación sobre Partidas para Operaciones Extranjeras según la aprobó el Congreso para el año fiscal 2006, H.R. 3057, secciones 599E y 556.

⁸⁶ Véase Markus Schultze-Kraft, “EU-US wedge thwarts efforts in Latin America”, *European Voice*, 14 de octubre de 2004.

⁸² Esto fue precedido por las relaciones fuertemente tensionadas entre los gobiernos de Ernesto Samper y Bill Clinton debido a la presunta participación de Samper en un escándalo de dineros del narcotráfico. Entre 1994 y 1998, Estados Unidos suspendió la mayor parte de su ayuda a Colombia. Europa mantuvo un perfil de desarrollo más bien bajo en Colombia en la década de 1990, concentrándose en el establecimiento de un marco institucional para las relaciones con la región andina en su totalidad. En 1990, la entonces Comunidad Europea (CE) otorgó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) con un plan de “drogas” especial a los países andinos comprometidos con la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. En 1993, se firmó un acuerdo marco regional entre la CE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que fue seguido por otros acuerdos políticos, económicos, comerciales y antinarcóticos.

⁸³ En el 2002, el Congreso de los Estados Unidos decidió que el dinero del Plan Colombia también se podía utilizar para apoyar a las fuerzas de seguridad colombianas en su lucha contra las AUC, las FARC y el ELN, todos los cuales figuran en la lista de organizaciones terroristas extranjeras de los Estados Unidos.

⁸⁴ Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Informe de C. R., pp. 60-63. Si se mantiene, la decisión del Comité de

una fuerte oposición por parte de los formuladores de decisiones y la opinión pública en Europa. Una vez despejado el tema del apoyo al Plan Colombia, varios estados miembro incrementaron gradualmente su compromiso de paz en Colombia, y la UE pronto hizo lo mismo.

Durante el gobierno de Pastrana, varios embajadores europeos, tanto de países miembro como no miembro de la UE, apoyaron activamente las negociaciones de paz con las FARC en la zona desmilitarizada (ZDM) o de despeje, así como el acercamiento del gobierno con el ELN⁸⁷. Como parte de estos esfuerzos, se invitó a una delegación de las FARC a visitar seis países europeos⁸⁸, y el gobierno suizo organizó una reunión con comandantes del ELN y representantes del gobierno colombiano y la sociedad civil en Ginebra, en el 2000. La UE participó en las tres reuniones del Grupo de Apoyo a Colombia en Madrid (julio de 2000), Bogotá (octubre de 2000) y Bruselas (abril de 2001) y desarrolló un ambicioso programa de ayuda –incluidos los laboratorios de paz (LP)– cuyo objetivo era abordar las causas socioeconómicas del conflicto, fortalecer la gobernabilidad y las instituciones locales y regionales, y construir una cultura de paz “desde abajo”. El primer laboratorio de paz se anunció en octubre del 2000 y se lanzó el 25 de marzo de 2002, cinco días después del rompimiento de las negociaciones entre Pastrana y las FARC⁸⁹. A fines del 2003 se aprobó un segundo laboratorio, y en marzo de 2006, un tercero⁹⁰.

Entre el 2000 y el 2005, tanto Estados Unidos como la UE hicieron aportes financieros sustanciales en campos que reflejan sus prioridades. Desde el 2000, Estados Unidos ha invertido US\$3.300 millones en asuntos militares y de policía, lo que constituye cerca del 80 por ciento de su ayuda a Colombia. La ayuda militar más voluminosa, más de US\$2.000 millones, se realizó a través de la ACI⁹¹. Sin embargo, Estados

Unidos también ha aportado casi US\$750 millones en ayuda económica y social, incluida una contribución sustancial a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para ayudar a los desplazados internos, las organizaciones de derechos humanos y un sistema de alerta temprana implementado a través de la Vicepresidencia y programas de desarrollo alternativo a nivel comunitario. Una parte de este dinero también se destinó al fortalecimiento institucional dentro del marco de los programas de reforma jurídica de la Fiscalía General y la Procuraduría General.

La UE, sus estados miembros y la Comisión Europea aumentaron el gasto en proyectos multianuales de €380 millones en 2003⁹² a €422 millones en 2004⁹³. Los compromisos de la Comisión en materia de ayuda programable entre 2001 y 2006 alcanzan los €105 millones⁹⁴, con los LP como principales beneficiarios. Además, en ese mismo período la Comisión gastó en promedio €30 millones de ayuda no programable bajo sus rubros presupuestales: €6 millones en programas para desplazados internos y refugiados, €3 millones en ayuda humanitaria, €9 millones en la Iniciativa Europea para Derechos Humanos y Democracia, y €5 millones en financiación de ONG, así como €4 millones para medio ambiente, €6 millones para VIH-sida y €7 millones para cooperación descentralizada, migración y programas relacionados con minas antipersona⁹⁵.

La ayuda por parte de los estados miembro individuales de la UE por lo general se ha enfocado en fortalecimiento institucional, gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza, desarrollo sostenible, derechos humanos y programas humanitarios⁹⁶. Estas metas

⁸⁷ El Grupo de Amigos de las negociaciones con las FARC incluía a los miembros de la UE: España, Francia, Italia y Suecia, y los no miembros: Suiza y Noruega, así como a Canadá, Cuba, México y Venezuela. El más pequeño Grupo de Amigos para el débil acercamiento entre el gobierno de Pastrana y el ELN incluía a Cuba, Francia, Noruega, España y Suiza.

⁸⁸ Francia, Italia, Noruega, España, Suecia y Suiza.

⁸⁹ En enero y febrero del 2002, un grupo de embajadores europeos y James LeMoyné, el enviado especial del secretario general de las Naciones Unidas para Colombia, trataron de salvar el proceso de paz pero fracasaron en su intento.

⁹⁰ Véase la Sección IV B más adelante; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 9 de mayo de 2006.

⁹¹ Véase Centre for International Policy, “U.S. Aid to Colombia Since 1997: Summary Tables”, en www.ciponline.org/Colombia. Las cifras de dicha fuente fueron corroboradas por fuentes de la embajada de los Estados Unidos y de USAID.

⁹² *El Tiempo*, 2 de diciembre de 2003.

⁹³ “Concept Note – Colombia”, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, documento de trabajo.

⁹⁴ La ayuda programable es financiación especificada en un Documento de Estrategia País, mientras que la ayuda no programable es una financiación suplementaria *ad hoc* suministrada a un país.

⁹⁵ Información obtenida de la delegación de la Comisión Europea en Bogotá y de la Dirección de Relaciones Exteriores en Bruselas.

⁹⁶ En 2003-2004 Alemania asignó €4 millones para cooperación técnica y financiera. A fines del 2003, los proyectos alemanes sumaban más de €78 millones. Entre el 2002 y el 2004 España desembolsó €30 millones en ayuda, de los cuales €72 millones se canalizaron a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La ayuda francesa fue de cerca de €7.6 millones en el 2004, en tanto que la ayuda italiana se incrementó de €3 millones en el 2003 a €3.6 millones en el 2004. La ayuda sueca también aumentó de €9.8 millones en el 2003 a €12.4 millones en el

amplias han instado a los estados europeos a expandir el rango de su financiación con el fin de incluir ayuda multilateral para organismos humanitarios y de derechos humanos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), la ACNUR, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Ayuda Humanitaria (OCAH), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), además de su ayuda tradicional a las ONG europeas que trabajan en Colombia y a las ONG locales, la financiación descentralizada por parte de provincias y regiones europeas⁹⁷, y programas de becas.

El hecho de compartir principios no ha impedido que los estados asignen prioridades a distintas áreas. Alemania y Suecia han favorecido la inversión en desarrollo regional y nacional, transformación del conflicto y programas de cultura para la paz, asignando, respectivamente, cerca de €15.8 millones⁹⁸ y €5.5 millones en el 2004. Francia ha puesto énfasis en la construcción de capacidad de servicio público, mientras que Austria ha trabajado con minorías afrocolombianas e indígenas en los departamentos de Chocó, Tolima y Amazonas. El Reino Unido ha tomado como prioridad la cooperación bilateral contra el narcotráfico, Italia ha invertido en desarrollo alternativo y reconstrucción rural⁹⁹, Bélgica ha financiado investigación y desarrollo rural, y España ha diversificado su ayuda a microcréditos para la población desplazada¹⁰⁰, desarrollo rural, descentralización del Estado y protección del patrimonio cultural. Alemania, Francia y los Países Bajos también han promovido el desarrollo ambiental en la cuenca del río Magdalena, la costa pacífica y los departamentos de Meta y Vichada.

La reinserción de ex combatientes ha sido menos atractiva, aunque los Países Bajos han financiado Centros de Referencia y Oportunidad (CRO) para la reincorporación de ex combatientes desmovilizados y,

a semejanza de Italia y el Reino Unido, ha contribuido para la reinserción de combatientes menores de edad. Las donaciones suecas y holandesas han sido esenciales para el fortalecimiento de la misión de la OEA encargada de monitorear la desmovilización y el desmantelamiento de las estructuras paramilitares¹⁰¹.

Los ataques terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, el rompimiento de las conversaciones de paz con las FARC y el ELN en el 2002 y la elección de Uribe alteraron el contexto del compromiso de Europa con la paz. Muchos observadores percibieron el fracaso de las negociaciones como indicio de que la política de Europa en Colombia era equivocada. En mayo y junio de 2002, la UE incluyó a los paramilitares y a las FARC, respectivamente, en su nueva lista de organizaciones terroristas¹⁰². Funcionarios de los estados miembro empezaron a reconocer que las críticas al Plan Colombia ensombrecían la necesidad real de fortalecer las fuerzas militares y de seguridad de Colombia, al tiempo que se mejoraba su desempeño en materia de derechos humanos.

Sin embargo, el marcado enfoque de Uribe en la seguridad, con medidas a veces percibidas, en especial por el Parlamento Europeo y varias ONG, como incompatibles con las normas democráticas y los derechos fundamentales de los ciudadanos, tensionó la relación de trabajo entre la UE y el nuevo gobierno. El alineamiento cercano de Uribe con los Estados Unidos, su respaldo incondicional al Plan Colombia, su decisión de apoyar la guerra contra Irak y las relaciones tensas con James LeMoyne, el enviado especial del secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan en Colombia, y con la oficina de derechos humanos de la ONU en Bogotá, restringieron el apoyo en Europa¹⁰³. Dos proyectos de ley sobre alternatividad penal para

2004. En el 2004, el gobierno holandés asignó €2 millones a financiación para Colombia. Véase "La Unión Europea y Colombia", Delegación de la Comisión Europea en Colombia.

⁹⁷ Las regiones españolas e italianas han sido las más activas en la financiación de proyectos en Colombia.

⁹⁸ Esta suma se calculó tomando el total de gastos de los dos programas de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) orientados a fomentar una cultura de paz y de transformación del conflicto: Programa de Apoyo para la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz (PRODESPAZ) y Programa de Participación Ciudadana para la Paz (PACIPAZ).

⁹⁹ El gobierno italiano canalizó US\$500.000 a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para proyectos de desarrollo alternativo.

¹⁰⁰ Un programa español de microcréditos para la población desplazada aportó cerca de €100 millones en el 2004.

¹⁰¹ Véase Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit., p. 17.

¹⁰² El 2 de abril de 2004 la Unión Europea incluyó al ELN en su lista de organizaciones terroristas. Decisión del Consejo Europeo, 2004/306/EC, Bruselas, 2 de abril de 2004.

¹⁰³ La oposición contra un mayor apoyo para Colombia por parte de algunos miembros de la Izquierda Unida/Izquierda Verde Nórdica, los Verdes y los grupos políticos liberales en el Parlamento Europeo fue evidente durante la visita de Uribe a Bruselas en febrero de 2004. Algunos diputados socialistas y demócrata cristianos se mostraron más comprensivos, mientras que la Comisión y el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Extranjera y de Seguridad Común, Javier Solana, fueron abiertos pero cautelosos. Otros temas, entre ellos la cooperación militar entre Colombia y España, y los intentos de Francia, mal planeados y ejecutados, para rescatar del cautiverio a la ex candidata presidencial de Colombia Ingrid Betancourt, también reflejan la falta de cohesión que a veces se percibe en la UE.

miembros de grupos armados desmovilizados que habían cometido crímenes graves produjeron gran controversia y críticas por parte de la oficina de derechos humanos de la ONU en Bogotá, así como de la comunidad de derechos humanos en Colombia, Europa y Norteamérica¹⁰⁴. Mientras la embajada de los Estados Unidos brindó apoyo político y algo de apoyo financiero a los programas de Uribe para desmovilizar a los paramilitares y apoyar la misión de monitoreo de la OEA, la UE y la mayor parte de sus estados miembro fueron más reservados. Sólo Suecia, los Países Bajos e Irlanda aportaron una ayuda relativamente pequeña a la misión de verificación de la OEA¹⁰⁵.

El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea (CAGRE) reflejó en múltiples ocasiones tanto la cautela de la UE en los inicios del gobierno de Uribe como el surgimiento gradual de una postura de mayor apoyo¹⁰⁶. Al comienzo, los ministros de Relaciones Exteriores de la UE enfatizaron que Colombia debía emprender una acción efectiva “contra la impunidad y la connivencia” con los paramilitares¹⁰⁷. Subrayaron “la importancia del papel del asesor especial del Secretario General de la ONU [para] Colombia” en lo que respecta a ayudar a buscar una solución negociada al conflicto, y pusieron énfasis en la necesidad de “[modificar] la ley de amnistía propuesta con el con objeto de hacerla plenamente coherente con las obligaciones contraídas por Colombia en razón de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario.”¹⁰⁸. En cambio, el CAGRE de octubre de 2005 adoptó un tono diferente, acogiendo con beneplácito la aprobación de la LJP como “un avance considerable, ya que ofrece un marco jurídico general para el desarme, la desmovilización y la reintegración [(DDR)]” y reconociendo que se produjo “después de un prolongado y exhaustivo proceso

parlamentario democrático [y que] en tales situaciones hay que conseguir un difícil equilibrio entre la paz... y la justicia”.

Se puede detectar una evolución similar en las declaraciones de Londres y Cartagena del grupo de apoyo a Colombia (G-24)¹⁰⁹. La reunión de Londres en el 2003 se caracterizó por la confrontación entre el gobierno de Uribe y las organizaciones de derechos humanos y las ONG. Los gobiernos europeos y las organizaciones internacionales se mostraron cautelosas, y subrayaron la importancia de eliminar los vínculos entre los militares colombianos y los paramilitares, entre otros temas. Aunque también hubo momentos difíciles, la reunión de Cartagena en el 2005 respaldó más claramente las políticas de Uribe y ayudó a poner de relieve la importancia de la sociedad civil colombiana en la promoción y defensa de los derechos humanos¹¹⁰.

Las relaciones bi-regionales entre la UE y Latinoamérica y el Caribe (UE-LAC) también empiezan a parecer un poco más prometedoras. En la cumbre UE-LAC celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, el primer ministro irlandés Bertie Ahern, en su condición de presidente de la UE, los presidentes Carlos Mesa de Bolivia, Lucio Gutiérrez de Ecuador y Uribe, y los ministros de Relaciones Exteriores de Perú y Venezuela, emitieron un comunicado conjunto en el que declaraban que el acuerdo de asociación seguía siendo un objetivo estratégico compartido. Acogieron con beneplácito el progreso logrado contra las drogas ilícitas y el terrorismo en la región –una

¹⁰⁴ Informe de Crisis Group, *Desmovilizar a los paramilitares*, op. cit.; Crisis Group, Informe sobre América Latina N°14, *Colombia: Política presidencial y perspectivas de paz*, 16 de junio de 2005; Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

¹⁰⁵ Estados Unidos dio una donación inicial a la OEA y hace poco agregó US\$3 millones para ampliar la misión. Entrevista de Crisis Group, mayo de 2006; e Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

¹⁰⁶ El CAGRE es la reunión (por lo general mensual) de los 25 ministros de relaciones exteriores de la UE. Las ocasiones mencionadas fueron en diciembre de 2002, enero de 2004, diciembre de 2004 y octubre de 2005.

¹⁰⁷ “Table for International Coordination and Cooperation”, Declaración de Londres, 10 de julio de 2003.

¹⁰⁸ “Council Conclusions”, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE (CAGRE), Luxemburgo, 26 de enero de 2004.

¹⁰⁹ El G-24 se conformó durante la reunión de Londres sobre coordinación y cooperación internacional con Colombia (la Conferencia de Londres), en julio de 2003. El proceso se inició antes, durante el gobierno de Pastrana, pero la reunión de Londres estableció mecanismos de seguimiento, incluida una comisión cuyo secretariado está dirigido por el PNUD. El G-24 trabaja en estrecho contacto con el gobierno colombiano, la Comisión Europea, la ONU, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, especialmente en seis bloques temáticos: bosques; reinserción; desarrollo alternativo; fortalecimiento del Estado de derecho y de los derechos humanos; paz y desarrollo regionales; desplazamiento interno y ayuda humanitaria. El G-24 incluye a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, la totalidad de los estados miembro de la UE, Japón, México, Noruega, Suiza y los Estados Unidos. La presidencia se rota semestralmente. En la actualidad el G-24 está presidido por México, y en julio de 2006 la presidencia le corresponderá a los Países Bajos.

¹¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, Cartagena, 2-3 de febrero de 2005. Véase también Delegación de la Comisión Europea en Colombia, “La Unión Europea y Colombia”, Bogotá, c. 2005, p. 14.

importante meta de Uribe¹¹¹– y se comprometieron a promover el acceso preferencial al mercado de la UE para las exportaciones de las naciones más afectadas por la producción y el tráfico de drogas ilícitas¹¹².

Los intentos por avanzar en el acuerdo de asociación durante la cumbre UE-LAC celebrada en Viena en mayo de 2006 se vieron ensombrecidos por el anuncio de Venezuela de que pensaba retirarse de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como respuesta a las negociaciones sobre libre comercio de Colombia, Perú y Ecuador con los Estados Unidos, seguido por la decisión de Bolivia de nacionalizar su industria de hidrocarburos. No obstante, los miembros de la CAN acordaron reunirse antes del 20 de julio de 2006 a fin de esclarecer las condiciones para proseguir las negociaciones tendientes a lograr un acuerdo de asociación, y la UE ha manifestado cierto optimismo con respecto al inicio de conversaciones formales a este respecto¹¹³. Colombia acogió con beneplácito la declaración de Viena, que reitera el compromiso de la UE frente a la responsabilidad compartida en la lucha contra la droga y reconoce la importancia del desarrollo alternativo¹¹⁴.

La situación política en Colombia ha cambiado sustancialmente a favor de Uribe en el año transcurrido desde la reunión de Cartagena. Esto y la certeza de que permanecerá en el poder hasta el 2010 ha tenido un impacto en la relación de la UE con Colombia. Desde el 2002, la UE y sus estados miembro han ido dejando su cautela para adoptar un enfoque más pragmático frente a los principales retos que plantea la implementación de la LJP y la reinserción de los paramilitares desmovilizados, aunque sin perder de vista la importancia de fomentar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) y negociar

acuerdos con los insurgentes¹¹⁵. La reacción del gobierno de Uribe frente a la reciente invalidación de disposiciones clave de la LJP por parte de la Corte Constitucional determinará en buena medida que se fortalezca o no el apoyo europeo.

Como señal de su disposición a actuar, en diciembre de 2005 la UE aprobó €1.5 millones para apoyar la implementación de la LJP, en especial para asesoría jurídica a las víctimas, la formulación de una estrategia para las comunidades que reciben ex combatientes desmovilizados y el trabajo de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), así como para ayudar en el diseño de una estrategia nacional de reconciliación integral¹¹⁶. En noviembre de 2005, el gobierno de Bush aprobó hasta US\$20 millones en ayuda durante el año fiscal 2006, para desmovilización y desarme de ex combatientes¹¹⁷. En 2006-2007 seguirá fluyendo ayuda estadounidense a través de la ACI, pero aún no se sabe si el Plan Colombia, que finalizó en el 2005, tendrá una segunda fase, como desean los gobiernos tanto de Bush como de Uribe¹¹⁸.

¹¹¹ El presidente Uribe ha pedido repetidamente a las autoridades de la UE que contribuyan con los programas contra el tráfico de drogas ilícitas tomando medidas más efectivas contra el consumo en los países de la Unión Europea.

¹¹² El GSP+, como se llama el sucesor del GSP de los años noventa, otorga a ciertos productos latinoamericanos acceso sin aranceles al mercado de la UE. Las exportaciones de banano se han puesto bajo un régimen de aranceles especial en un intento de la Comisión de beneficiar a los cultivadores en África y en países caribeños y del Pacífico, como parte del Acuerdo Cotonou. Véase Crisis Group, Boletín informativo sobre América Latina N°6, *Fortalecer los intereses de Europa en los Andes*, 15 de junio de 2004.

¹¹³ Un equipo técnico de la UE está evaluando actualmente el nivel de integración de la CAN. Los resultados podrían ser útiles para evaluar las negociaciones tendientes a lograr un acuerdo de asociación. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 23 de mayo de 2006. “Declaración de Viena”, Consejo de la UE, 4ª cumbre UE-LAC, Viena, 12 de mayo de 2006.

¹¹⁴ Caracol Radio, 12 de mayo de 2006.

¹¹⁵ Véase Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

¹¹⁶ Comunicado de prensa de la UE, 22 de diciembre de 2005. Los fondos se canalizaron a través del Mecanismo de Reacción Rápida de la Comisión.

¹¹⁷ Está pendiente la certificación del Departamento de Estado para el dinero del año fiscal 2006 para el Comité de Apropiaciones y Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes y el Senado. Del dinero del año anterior no restringido por el lenguaje de asignación del año fiscal 2006, USAID y el Departamento de Estado propusieron un apoyo general al proceso de desmovilización y reinserción, pero los comités, tal como lo recomendó Crisis Group, han aprobado que “no menos de US\$5 millones se destinarán a la Fiscalía General para investigación y procesamiento judicial [de ex miembros de grupos armados]... US\$3 millones se entregarán a la OEA para el monitoreo de la confiscación de tierras y bienes, el desmantelamiento de las estructuras criminales y financieras de los paramilitares, el cumplimiento por parte de los paramilitares de su compromiso de entregar a los secuestrados y revelar la ubicación de los cuerpos de los desaparecidos, y la existencia persistente de paramilitares o la formación de nuevos grupos paramilitares... y no menos de US\$1 millón estará disponible para asistir a organizaciones que representan a las víctimas del conflicto, en especial organizaciones indígenas, de mujeres y afro-colombianas, para participar como partes interesadas en juicios penales relacionados con las desmovilizaciones y para presentar informaciones a los fiscales o a los comités regionales y nacionales de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación”.

¹¹⁸ Según fuentes de Crisis Group, no es claro si la continuación del Plan Colombia figurará en el proceso de asignación presupuestal del 2006 en Washington. La propuesta presentada

B. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA COMISIÓN EUROPEA 2007-2013

Después de consultar con un amplio espectro de entidades colombianas, tanto estatales como de la sociedad civil, la Comisión Europea está finalizando su Documento de Estrategia País (DEP) para Colombia, correspondiente a 2007-2013. El documento para 2000-2006 incluía cinco áreas principales de intervención: 1) desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; 2) desarrollo alternativo; 3) reforma del sector judicial; 4) promoción de los derechos humanos; y 5) ayuda humanitaria para las víctimas del conflicto. A partir de lo ya hecho, el nuevo DEP seguirá asignando especial importancia al multilateralismo e identificará tres campos principales de cooperación: apoyo a las iniciativas de paz y al desarrollo económico y social, incluido el desarrollo alternativo; fortalecimiento del sector judicial y promoción y protección de los derechos humanos y del DIH, en especial en lo referente grupos vulnerables como mujeres, niños y grupos étnicos; y fomento a la productividad y competitividad económica y a la expansión del comercio.

Estas áreas de intervención de la UE han de ser complementadas por la cooperación bilateral tradicional en ayuda humanitaria (desplazados internos), apoyo a las ONG de desarrollo, selvas tropicales y medio ambiente, migración y derechos humanos, entre otros. La UE y sus estados miembro buscarán fortalecer la sinergia entre los distintos actores y en las diferentes áreas de cooperación, según se estipuló en su declaración de París, en marzo de 2005, sobre la efectividad de la ayuda¹¹⁹.

La estrategia de paz de la UE elude los arreglos rápidos y se concentra en el mediano a largo plazo, con los LP como programa bandera. El término “laboratorios de paz” indica que los formuladores de políticas europeos nunca han creído que una estrategia exclusiva o siquiera predominantemente militar puede poner fin al conflicto. Sin rechazar los requerimientos legítimos de defensa del Estado colombiano, consideran que la gradual transformación de las causas políticas, sociales, económicas y culturales del conflicto mediante una participación social amplia, el fortalecimiento de las instituciones locales y regionales, la promoción de los derechos humanos y un desarrollo sostenible y equitativo es esencial para sentar las bases de la paz.

por Bogotá parece haber suscitado varios comentarios y recomendaciones durante la revisión entre agencias.

¹¹⁹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 19 de abril de 2006; “Paris declaration on aid effectiveness”, 2 de marzo de 2005.

Este enfoque se basa en la identificación de las siguientes causas subyacentes del conflicto: debilidad institucional, ausencia de coherencia de políticas entre niveles de gobierno y falta de cohesión social y alternativas económicas a la industria de drogas ilícitas en muchas regiones. Aunque los formuladores de políticas de la UE reconocen que las FARC han perdido gran parte de su base ideológica y que sus ingresos por concepto de narcotráfico han distorsionado su toma de decisiones, consideran que afrontar la pobreza rural y desarrollar una presencia estatal integral en todo el país contribuirá de manera esencial al apoyo de una solución negociada.

El primer LP se basó en la experiencia del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), que gracias a los esfuerzos del padre Francisco de Roux se estableció en 1995 para facilitar la reconstrucción del tejido social severamente dañado por la guerra en la región del Magdalena Medio y apoyar iniciativas de la sociedad civil para fortalecer los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos a nivel local y regional¹²⁰. Con base en un proceso de consulta amplio con las comunidades locales, el PDPMM desarrolló una metodología para el diseño de proyectos de paz y desarrollo. Entre 1998 y 2000, el Banco Mundial le otorgó un Préstamo de Aprendizaje e Innovación que le permitió establecer los procedimientos mediante los cuales se financiaban iniciativas locales como foros de discusión sobre justicia, paz y asuntos humanitarios, fincas, pequeños proyectos industriales rurales y semi-rurales, y programas de educación para líderes comunales. En el 2001 se creó la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM), lo que le permitió al programa manejar una variedad de fuentes de financiación.

El concepto de los LP se aprobó en el 2000, y la Comisión Europea puso en marcha el primer laboratorio en febrero de 2002 en 30 municipios del Magdalena Medio, región que había sido devastada por la violencia paramilitar e insurgente y por el narcotráfico¹²¹. El

¹²⁰ La empresa estatal de petróleo ECOPETROL, la Unión Sindical Obrera (USO) y la organización no gubernamental Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) también participaron en la fundación del PDPMM. Después se establecieron programas similares en otras regiones. Véase “Programas regionales de desarrollo y paz: casos de capital social y desarrollo institucional”, Fundación Ideas para la Paz/PNUD, Bogotá, 6 de agosto de 2002; Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, “Informe de la Primera Fase del Laboratorio de Paz”, en www.pdpmm.org.co/index.htm

¹²¹ Los municipios se encuentran en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander. Los LP se han implementado en coordinación con el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM).

gobierno de Uribe asumió el poder en agosto de ese año, abrigando bastantes dudas acerca del concepto. Se opuso a cualquier contacto no gubernamental, por indirecto que fuera, con grupos armados al margen de la ley, en especial las FARC pero también el ELN. Los insurgentes intentaron beneficiarse política y financieramente de la inversión europea y permitieron que el LP operara en territorios bajo su control o que les disputaba al gobierno o los paramilitares¹²². Sin embargo, los beneficios que el LP aportó a las comunidades en materia de acceso a servicios sociales, microcrédito y servicios de extensión agrícola para pequeños campesinos construyeron una fuerte base popular de apoyo que finalmente el gobierno se vio obligado a reconocer y, aunque con renuencia, a aceptar¹²³.

La implementación del segundo LP comenzó en 2003 en 62 municipios de Norte de Santander, el oriente antioqueño y el Macizo Colombiano/Alto Patía, con colaboración del gobierno. A partir de estas experiencias, la Comisión Europea aprobó un tercer laboratorio, que se va a lanzar en el 2006 en 33 municipios de la región de Montes de María, en el norte, y en el departamento del Meta en el sur. En total, la Comisión cooperará con el gobierno en el 2006 en tres LP que comprenden 125 de los 1.098 municipios de Colombia. El tercer LP, en el Meta, operará en el departamento con la mayor proporción de cultivos ilícitos, pues respondió por el 21 por ciento de las plantaciones de coca en el 2004¹²⁴.

La fase inicial del primer programa de LP se prolongó desde el 2002 hasta el 2005; la segunda terminará en el 2009, momento en el cual los aportes de la UE habrán totalizado €34.8 millones. El gobierno colombiano provee €7.44 millones adicionales para las actividades del PDPMM.

El primer LP en el Magdalena Medio se inició ayudando en la construcción de una cultura de paz, la protección de los derechos humanos, el fomento de las actividades sociales y el fortalecimiento de la infraestructura social e institucional en trece municipios. Su radio de acción se incrementó gradualmente hasta cubrir todos los 30 municipios¹²⁵. La delegación de la Comisión Europea en Bogotá calcula que más del 20 por

ciento de la población del Magdalena Medio se ha beneficiado directamente. Más de 900 organizaciones sociales participaron en las actividades, y se forjaron cerca de 200 alianzas entre los sectores público y privado que han intervenido en 350 proyectos. La metodología incluye reunir a grupos comunitarios para discutir problemas económicos y sociales –desde problemas de pobreza y acceso de los productos agrícolas a los mercados, hasta inquietudes sobre salud, agua potable y condiciones sanitarias–, acordar objetivos, proyectos y actividades, y luego organizar una acción cooperativa para implementarlos.

La delegación de la Comisión Europea en Bogotá dice que la evaluación del impacto aún no ha terminado, pero los hallazgos preliminares indican que las violaciones de los derechos humanos, y en particular los homicidios, han disminuido drásticamente, con la subsiguiente reducción en el número de desplazados internos, pues la gente se inclina más a quedarse en su tierra. Sin embargo, las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia no suministran evidencia concluyente sobre un descenso significativo en el número de desplazados expulsados de los municipios en donde está activo el primer laboratorio de paz¹²⁶. Las minas antipersona siguen siendo un problema serio, y es preciso esperar a que se complete la evaluación para entender más a fondo los éxitos y los fracasos¹²⁷.

A petición del gobierno, la Comisión Europea empezó a diseñar un segundo LP a fines del 2003 y aprobó €3 millones para sus actividades en 62 municipios del nororiente, el centro y el suroccidente del país caracterizados por altas tasas de violencia y pobreza. Colombia contribuye a cofinanciar con €8.4 millones

¹²² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 19 de abril de 2006.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Lo más cercana en el anterior LP fue Antioquia, con el 6 por ciento de los cultivos de coca en Colombia.

¹²⁵ Entre las actividades desarrolladas en los LP se cuentan clínicas rurales y estaciones de radio comunitarias, sistemas de alcantarillado, instalaciones escolares y sanitarias, bibliotecas, centros comunitarios y mayor participación en la planeación para desarrollo a nivel local, así como el establecimiento de asociaciones de campesinos para aumentar la producción y la exportación de productos (por ejemplo banano y palma africana).

¹²⁶ Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia, “Desplazamiento forzado (expulsión) por departamento y municipio (2000-2006)”, mayo de 2006.

¹²⁷ Las únicas dos menciones significativas de municipios cubiertos por el primer LP en el informe de 2006 sobre Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se refieren a masacres ocurridas en Barrancabermeja (Santander) en marzo de 2005 y Aguachica (Cesar) en julio de 2005. Aunque el informe señala un incremento general de violaciones de los derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas armadas y la policía en el país y menciona ejecuciones extrajudiciales, colaboración con grupos paramilitares y desapariciones en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Cesar, en los municipios cubiertos por los LP no se registran casos notorios de violaciones contra los derechos humanos por miembros de las fuerzas armadas o la Policía Nacional. “Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia”, OACDH, enero de 2006.

a través de un crédito del Banco Mundial. A diferencia de lo ocurrido con el primer LP, su implementación se confió a múltiples socios, entre ellos la Iglesia católica, organizaciones indígenas, universidades, asociaciones de municipios y organizaciones del sector privado. El segundo LP ha procurado evitar los errores de su predecesor, como la fragmentación de actividades y el enfoque excesivo a nivel micro, mediante la incorporación de tres criterios en su diseño: las acciones deben cubrir más de un área de intervención, por ejemplo derechos humanos y DIH, gobernabilidad y desarrollo socioeconómico; por lo menos tres municipios deben participar conformando alianzas; y el dinero se debe asignar proporcionalmente a las tres áreas principales de intervención.

Con el fin de incrementar el impacto y coordinar mejor la participación de los gobiernos departamentales y las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, se estableció un comité de dirección en cada región. También se puso mayor énfasis en el concepto de desarrollo alternativo concebido en un sentido amplio por la UE como construcción de infraestructura, mejoramiento de la producción y fortalecimiento de las instituciones en las regiones en donde hay o potencialmente podría haber cultivos ilícitos o que han experimentado expulsión de la población debido a la política antinarcoóticos.

Sin embargo, el segundo LP tuvo serias dificultades para despegar¹²⁸. La implementación de la mayoría de los proyectos sólo empezó en el segundo semestre del 2005, y apenas se han desembolsado €10 millones en contribuciones de la UE para 37 proyectos. El resto está programado para efectuarse en la segunda mitad del 2006, y la implementación debe culminar en el 2009. Algunas de las razones aducidas para explicar la demora son la creciente tramitología en Bruselas, dificultades de coordinación entre la delegación en Bogotá y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) –sobre todo en torno a desacuerdos sobre el nivel de participación de las organizaciones locales– y la inadecuada capacidad de las contrapartes regionales como las alcaldías, las gobernaciones y las ONG locales para manejar programas complejos¹²⁹. Aún está pendiente la evaluación del impacto del segundo LP.

El tercer LP (LP III) está programado para empezar a operar a mediados del 2006 en el departamento del

Meta, un bastión de las FARC, así como en la región de Montes de María en el departamento de Bolívar, otro bastión de la guerrilla pero también una zona con una numerosa población de paramilitares desmovilizados. De su presupuesto de €30.2 millones, €24.2 millones corresponderán a una contribución de la Comisión Europea. A semejanza de los primeros dos LP, el enfoque será apoyar programas regionales de desarrollo y paz, pero también habrá un importante énfasis nuevo en los grupos especialmente vulnerables, como mujeres, niños y grupos étnicos, incluidos los que quedan por fuera de las áreas geográficas de los LP¹³⁰. Con el ánimo de incrementar la relevancia estratégica de los LP, la Comisión apoyará el diseño de una “política pública de desarrollo y paz” por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este elemento, que se concentra en promover el desarrollo y la construcción de paz a nivel regional y municipal, es importante porque busca mejorar el impacto de los LP al integrar sus actividades dentro de un marco de política gubernamental coherente que todavía no existe. El gobierno de Uribe –en parte debido a restricciones fiscales macroeconómicas conservadoras autoimpuestas– ha hecho muy poco desde el 2002 para complementar su “política de seguridad democrática” con una política de desarrollo y paz regional y municipal coherente¹³¹. Por consiguiente, las intervenciones de la UE y sus estados miembro en el mismo período han sido en gran parte en los márgenes de los intereses principales del gobierno.

Funcionarios de la Comisión Europea en Bogotá, algunos de los cuales a menudo han expresado en privado su frustración con respecto a las políticas gubernamentales, por ejemplo la fumigación aérea de cultivos de coca en regiones en donde operan los LP, subrayan la importancia de una política integral capaz de abordar los múltiples aspectos y las causas subyacentes del conflicto. Esta necesidad se ha vuelto más evidente que nunca con la publicación en Estados Unidos de los últimos estimativos de la Oficina de

¹²⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de mayo de 2006.

¹²⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de mayo de 2006.

¹²⁹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 19 de abril de 2006. Acción Social es la antigua Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) reestructurada. Desde su reestructuración, se ha vuelto cada vez más asertiva e involucrada en las decisiones relacionadas con los LP.

¹³¹ Como se mencionó anteriormente, Colombia financia parcialmente los LP y asigna fondos, en cooperación con los donantes, para ayuda humanitaria, reconstrucción, nutrición y protección ambiental. También ha aportado dinero para los programas de desarrollo regional y de paz, y paga US\$2 millones al programa REDES del PNUD. Sin embargo, estas actividades están subordinadas a su política de seguridad y no son parte de una política de paz coherente. El gobierno percibe sus relaciones con la sociedad civil y las víctimas del conflicto más en términos de proveer ayuda que de fomentar procesos de participación local caracterizados por su independencia o autonomía frente al gobierno central. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de mayo de 2006.

Política Nacional Antinarcoóticos de la Casa Blanca, según los cuales después de los extensos esfuerzos de erradicación, en el 2005 hubo una cifra récord de 144.000 hectáreas cultivadas¹³².

Otra inquietud europea es que los gobiernos central y, sobre todo, regionales de Colombia han tendido a percibir los LP como una práctica fuente de financiación a la que pueden recurrir, evadiendo así algunas de sus propias responsabilidades¹³³. Según un funcionario oficial, desde fines del 2003, cuando Acción Social reemplazó a una serie de instituciones encargadas de coordinar la ayuda extranjera, el gobierno ha sido más asertivo frente a los donantes europeos en particular¹³⁴. Aunque esto ha dificultado la implementación del segundo LP, como se describió anteriormente, una contraparte nacional más fuerte no debe impedir una relación de trabajo más efectiva con los donantes de la UE. Sin embargo, mucho depende de si las lecciones aprendidas de la evaluación conjunta Colombia-UE de los LP se pueden incorporar en un “modo coherente de intervención estatal en las regiones”, como un funcionario colombiano prefirió llamar la política de desarrollo y paz¹³⁵.

El interés prioritario de la Comisión Europea al apoyar el diseño de una política tal, sea cual fuere el nombre que le ponga el DNP, tiene que ver con muchos de los temas más apremiantes de prevención y resolución de conflictos que Uribe tiene que afrontar en su segundo gobierno, entre ellos la reinserción de ex combatientes; la implementación de la LJP; el desarrollo alternativo y la reducción de los cultivos de coca; el fortalecimiento de las estructuras de gobernabilidad local/rural; y la promoción de los derechos humanos y el DIH. El resultado, como se examina más adelante, debe ser un nivel de un enfoque nuevo y más integral que también incorpore una estrategia con los insurgentes.

C. PENSAR EN GRANDE: LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PAZ Y DESARROLLO

En la comunidad internacional en Bogotá, existe una sensación de apremio y optimismo a la vez. La finalización del ciclo electoral, la desmovilización de los paramilitares, las conversaciones con el ELN y el establecimiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que por fin

está tomando forma, son vistos por la Comisión Europea, los funcionarios de la ONU, los miembros del G-24 y otros como una ventana de oportunidad para la paz¹³⁶. Existe la esperanza de que las relaciones con el segundo gobierno de Uribe sean más fluidas y productivas¹³⁷. Al mismo tiempo, se piensa que a menos que se actúe rápidamente para reincorporar a los más de 35.000 paramilitares desmovilizados, el proceso podría terminar siendo una bomba de tiempo.

En las discusiones de funcionarios colombianos e internacionales, está surgiendo un nuevo consenso en torno a la necesidad de una nueva estrategia, por lo menos para fortalecer el desarrollo rural y la gobernabilidad a nivel regional y municipal. Sin embargo, hasta el momento no se ha llegado a un acuerdo sobre cómo proceder mejor, cómo debería ser esa estrategia y qué prioridades debería establecer.

Se supone que el G-24 es el mejor foro para diseñar contribuciones internacionales para el desarrollo, la coordinación y la implementación de una nueva estrategia, aunque algunos embajadores, funcionarios de la CE y personal de la ONU dicen que ha perdido impulso desde su reunión en Cartagena en febrero de 2005¹³⁸. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia adujo que una reunión del G-24 sería inconveniente durante la temporada electoral, de modo que la reunión de seguimiento que se había programado para el primer semestre del 2006 se aplazó para más adelante en ese mismo año¹³⁹. La presidencia mexicana del grupo está preparando un seminario en Bogotá a finales de junio sobre los retos que plantea el posconflicto, que se espera ayudará a aclarar los planes y responsabilidades del gobierno y definir qué es lo que más les conviene hacer a los donantes para ayudar. Embajadores europeos le dijeron a Crisis Group que la incertidumbre en torno al TLC de Colombia con los Estados Unidos, un posible Plan Colombia II y la participación estadounidense en general, todos estos aspectos que dependen bastante de las elecciones

¹³² “2005 Coca Estimates for Colombia”, Oficina de Política Nacional Antinarcoóticos de la Casa Blanca, Washington, 14 de abril de 2006.

¹³³ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 19 de abril de 2006.

¹³⁴ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de mayo de 2006.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 4, 26 y 28 de abril de 2006.

¹³⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 26 de mayo de 2006.

¹³⁸ La reciente ampliación de la UE con la incorporación de países del este ha ejercido impacto en el G-24, que ahora incluye a diez miembros nuevos, la mayor parte de los cuales tienen poca o ninguna experiencia en Colombia. Otros miembros de la UE, como Alemania, que tiene un programa de cooperación relativamente amplio en Colombia, no han aumentado su compromiso financiero y político. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 26 de abril y 9 de mayo de 2006.

¹³⁹ Los Países Bajos, que asumirán la presidencia del G-24 en el segundo semestre del 2006, deberán organizar la tercera reunión del G-24. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 26 de mayo de 2006.

parlamentarias en noviembre, dificultan la definición de un compromiso más coherente de la UE. Lo mismo se dice del disenso en la CAN, que perturbó la cumbre EU-LAC en mayo de 2006 a la cual no asistió Uribe¹⁴⁰.

En estas circunstancias, no se anticipa una nueva estrategia de cooperación entre Colombia, la UE, Estados Unidos y la ONU antes de fines del 2006 o comienzos del 2007. Los actores internacionales están implementando programas y planes existentes, pero aparentemente no están preparados para asumir nuevas iniciativas, salvo el apoyo de €1.5 millones de la UE para actividades relacionadas con los derechos de las víctimas, el desembolso estadounidense de US\$20 millones para desmovilización y reinserción, y la propuesta del PNUD para establecer y coadministrar un fondo para las actividades de la CNRR¹⁴¹.

Aunque todas estas medidas son importantes, Crisis Group considera que se necesita “pensar en grande” y que se requiere un enfoque más ambicioso e integral: el diseño y la implementación de una nueva Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo de tres niveles que, además de desarrollo rural, gobernabilidad regional/municipal y la reestructuración de los programas de reinserción existentes para los ex combatientes, incluya diplomacia de conciliación con los insurgentes.

Una estrategia tal, que la comunidad internacional debe propugnar ante el gobierno y apoyar de manera importante una vez se cristalice, llenaría un enorme vacío en la política pública colombiana. Idealmente, complementaría la política de seguridad democrática del primer gobierno de Uribe.

1. El nivel de Estrategia de Gobernabilidad Rural

El primer nivel de la estrategia integral buscaría reducir la pobreza rural y fomentar el desarrollo regional y municipal. Debe basarse en y beneficiarse del trabajo de los LP, y diseñarse con el fin de replicarlos de inmediato en donde lo permitan las condiciones de seguridad, y en

otros lugares tan pronto se pueda. Debe incluir mayor inversión en infraestructura rural, desarrollo alternativo, créditos agrícolas para pequeños campesinos, mercadeo y ayuda técnica, ingresos alternativos al campo y programas de generación de empleo. También debe tener un componente de comunidad local y gobernabilidad rural, e incluir la participación de grupos vulnerables, como mujeres, niños, indígenas, afrocolombianos y desplazados internos, cuyos requerimientos especiales tendría que atender.

2. El nivel de Desmovilización, Desarme y Reincorporación reestructurados

Con respecto a la reinserción de los ex combatientes, el segundo nivel debe incluir un programa de desmovilización, desarme y reincorporación (DDR) reestructurado y redefinido, con una verificación más rigurosa que dirija y controle que las estructuras y los vínculos criminales estén siendo desmantelados. El gobierno ha completado el número de individuos que considera potencialmente elegibles para sentencias reducidas, pero antes de que esto pueda suceder, es preciso investigar cuidadosamente las afirmaciones de los líderes paramilitares con respecto a sus crímenes, estructuras de mando, finanzas y víctimas. La Fiscalía General necesita recursos adicionales para hacer esta labor. Se deben poner a disposición de esta tarea fiscales, sobre todo aquellos con experiencia en el área del crimen organizado –o se deben entrenar rápidamente–, y se les debe dotar de las herramientas investigativas requeridas, como tecnología de información moderna y apoyo logístico. Para quienes ya están aguardando su reincorporación, es preciso expandir rápidamente los programas de capacitación, educación y apoyo agrícola, así como los empleos en escenarios de desarrollo comunitario, como los LP.

3. El nivel de Estrategia de Negociaciones de Paz

El tercer nivel abarcaría los esfuerzos por lograr un acuerdo de desmovilización con el segundo más grande grupo insurgente, el ELN, y establecer lo más pronto posible conversaciones con las FARC con respecto a un intercambio de rehenes por prisioneros como un primer paso hacia unas negociaciones de paz. Últimamente, varios países europeos y Cuba han buscado ayudar en uno u otro aspecto de estos esfuerzos. En Cuba se celebraron –en diciembre del 2005 y febrero y abril del 2006– tres rondas de sesiones preliminares pero directas entre el comisionado de paz Restrepo y el vocero Francisco Galán del ELN y los comandantes Antonio García y Ramiro Vargas, con la facilitación de Noruega, Suiza y España y también del país anfitrión. En diciembre de 2005, una comisión internacional integrada

¹⁴⁰ Durante la cumbre UE-LAC en Viena, el presidente Chávez de Venezuela hizo un llamado a los europeos para que apoyaran al presidente Evo Morales de Bolivia, quien nacionalizó la industria de gas y petróleo de su país el 1 de mayo de 2006. Como respuesta, el Canciller Federal de Austria, Wolfgang Schüssel, defendió los beneficios de la economía mundial abierta, el primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, dijo que Bolivia y Venezuela debían demostrar que utilizan sus recursos energéticos de manera responsable, y Javier Solana señaló que Bolivia corría el riesgo de perder inversión extranjera.

¹⁴¹ Fuera de financiar el establecimiento de las oficinas de la CNRR, el gobierno de Uribe no ha suministrado otros fondos. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 15 de mayo de 2006.

por los gobiernos de Francia, España y Suiza lanzaron una propuesta para desmilitarizar un área de 180 kilómetros cuadrados en el Valle del Cauca, al occidente del país, con el fin de entablar conversaciones entre el gobierno de Uribe y las FARC sobre el intercambio de rehenes por prisioneros.

Las FARC rechazaron la propuesta, y el proceso con el ELN sigue siendo vulnerable. No obstante, los cubanos y los europeos que han participado en esta iniciativa deben intensificar sus esfuerzos de facilitación, y otros gobiernos, entre ellos otros estados miembro de la UE, deben consultar sobre maneras en que la comunicad internacional más amplia podría ayudarle al gobierno colombiano a diseñar e implementar una estrategia diplomática coherente con respecto a los insurgentes.

Aunque las conversaciones con el ELN todavía no han producido un acuerdo significativo, sí han avanzado de manera importante, por lo menos en cuanto han ayudado a establecer un grado de confianza mutua¹⁴². El 3 de marzo, después de la segunda ronda, el gobierno concedió estatus de representantes oficiales a los tres negociadores del ELN¹⁴³. Pese a que no reconoció la existencia de un conflicto interno “legítimo”, que ha sido un argumento esgrimido desde hace mucho por el ELN, el anuncio se percibió como un paso hacia el otorgamiento de estatus político *de facto* a la organización. Los insurgentes anunciaron que no sabotearían las elecciones para Congreso del 12 de marzo, y liberaron a un soldado el 23 de ese mismo mes¹⁴⁴. Las dos partes acordaron establecer un mecanismo alternativo, una “mesa de conciliación”, mediante la cual terceros, entre ellos países garantes, podrían contribuir a buscar soluciones a temas sensibles¹⁴⁵.

Sin embargo, el proceso es frágil, pues la falta de una posición política clara de ambas partes genera incertidumbre acerca de su futuro. La decisión del gobierno de limitar el estatus de representantes oficiales de los negociadores del ELN a sólo tres meses no le cayó bien a García, quien cuestionó el compromiso gubernamental¹⁴⁶. Con el ánimo de aligerar las tensiones, el gobierno renovó el estatus después de la ronda de abril. Entre tanto, el entusiasmo inicial del ELN por participar en la política parece haber dado paso a una mayor cautela. En un comunicado fechado el 22 de

marzo, su Comando Central hizo un llamado a los candidatos del Partido Liberal (Serpa) y del PDA (Gaviria) para unir fuerzas contra la aspiración reeleccionista de Uribe¹⁴⁷. Sin embargo, durante su visita a la Casa de Paz¹⁴⁸ a comienzos de abril, García se mostró cauteloso frente a la propuesta del PDA de unirse eventualmente a una nueva coalición de izquierda. Aunque García le dijo a un entrevistador que el cese al fuego electoral no se extendería hasta las elecciones presidenciales, el ELN no intentó perturbar dichos comicios¹⁴⁹.

Además, para que el proceso tenga éxito, habrá que superar obstáculos logísticos serios. La falta de control del Comando Central del ELN sobre sus “frentes de guerra” plantea dudas acerca de un cese al fuego permanente¹⁵⁰. De los 126 secuestros registrados por el Observatorio de Derechos Humanos entre enero y marzo de 2006, el 10 por ciento se atribuye al ELN¹⁵¹. El reciente asesinato de seis campesinos por presuntos miembros del frente “Manuel Gustavo Chacón” del ELN demuestra el grado hasta el cual los frentes siguen operando independientemente de las negociaciones¹⁵². Será difícil llegar a acuerdos sobre temas como la desactivación de minas y la liberación de cerca de 500 rehenes a menos que se garantice la aceptación de los comandantes de campo de la organización.

También es preciso tomar en consideración la ambigua relación entre el ELN y las FARC. Tradicionalmente, el Secretariado de las FARC y el Comando Central del ELN han mantenido algún grado de coordinación

¹⁴² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 13 de marzo de 2006.

¹⁴³ “Comunicado”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 10 de marzo de 2006.

¹⁴⁴ *El Tiempo*, 23 de marzo de 2006.

¹⁴⁵ “Comunicado Conjunto”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, La Habana, 27 de febrero de 2006.

¹⁴⁶ *El Tiempo*, 15 de marzo de 2006.

¹⁴⁷ “Comunicado a la opinión pública”, Comando Central del ELN, Montañas de Colombia, 30 de marzo de 2006.

¹⁴⁸ Establecida en Quirama (Antioquia) el 12 de octubre de 2005, la “casa de paz” es un lugar en donde el vocero del ELN Francisco Galán puede reunirse, bajo los auspicios del grupo de garantes, con representantes de la sociedad civil para hablar sobre las negociaciones entre el gobierno y el ELN. En sus primeros meses, representantes de organizaciones y gobiernos internacionales, así como del sector privado, la Iglesia y la academia, visitaron la casa de paz. A Galán se le concedió inicialmente un salvoconducto de tres meses para salir de la cárcel a fin de asistir a las reuniones. El 12 de diciembre este permiso se extendió durante otros tres meses.

¹⁴⁹ Patricia Grogg, “El ELN no contempla, por ahora, un cese del fuego”, Inter Press Service News Agency, La Habana, 6 de mayo de 2006.

¹⁵⁰ Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

¹⁵¹ “Indicadores sobre derechos humanos y DIH en Colombia”, Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia, enero-marzo 2006.

¹⁵² *El Tiempo*, 14 de mayo de 2006.

tácita¹⁵³. Sin embargo, en una entrevista reciente, el vocero de las FARC Raúl Reyes rechazó las conversaciones del ELN y dijo que cualquier acuerdo al que llegara sólo beneficiaría al gobierno¹⁵⁴. Esto, unido a enfrentamientos entre tropas debilitadas del ELN y fuerzas de las FARC en los departamentos de Arauca, Antioquia, Tolima y Caldas¹⁵⁵, ha planteado inquietudes sobre cómo podrían las acciones de las FARC afectar las negociaciones.

Mientras que las conversaciones con el ELN suscitan un optimismo moderado, las posibilidades de un intercambio de prisioneros por rehenes con las FARC siguen siendo escasas. La negativa de las FARC a responder positivamente a la propuesta de una comisión internacional de desmilitarizar una zona de 180 kilómetros cuadrados en el municipio de Pradera (Valle del Cauca) para efectuar un intercambio supervisado por observadores internacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja, presagia la persistencia de la confrontación armada¹⁵⁶. El 13 de abril, Reyes confirmó que no habría negociación ni intercambio de prisioneros por rehenes con el gobierno de Uribe¹⁵⁷.

Sin embargo, con el ánimo de presionar a Uribe, las FARC plantearon repetidamente el tema humanitario en los meses preelectorales. La liberación, el 24 de marzo, de dos policías en el departamento de Putumayo como resultado de los esfuerzos de mediación del candidato presidencial Álvaro Leyva¹⁵⁸ y el elogio de Reyes a la voluntad de Carlos Gaviria, candidato del PDA, de negociar un intercambio¹⁵⁹, demuestran hasta qué punto quieren jugar la carta del intercambio de rehenes por prisioneros para obtener ganancias políticas. Si el intento de secuestro de la hermana del ex presidente Gaviria el 27 de abril hubiera tenido éxito, es posible que el gobierno se hubiera visto en una posición muy vulnerable apenas unas semanas antes de las elecciones presidenciales¹⁶⁰.

Entre tanto, la confrontación militar se ha intensificado desde enero de 2006. En su boletín trimestral, el centro de investigación colombiano Fundación Seguridad y

Democracia registró un incremento en los enfrentamientos, de 466 entre enero y marzo del 2005 a 555 en el mismo período del 2006¹⁶¹. Una gran operación militar realizada en enero en el departamento del Meta, que buscaba dismantelar bastiones de las FARC¹⁶² y erradicar más de 4.500 hectáreas de cultivos de coca en el parque nacional de la Macarena, fue objeto de un fuerte ataque. Según fuentes oficiales, el ejército sufrió 53 bajas, y más de 590 de los 900 erradicadores manuales originales tuvieron que ser evacuados. Las FARC también han atacado torres de energía e instalaciones de producción de combustible, y han organizado bloqueos armados en poblaciones remotas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Antioquia y Arauca. Una fuente oficial reveló que se espera que las FARC intenten recuperar los territorios que abandonaron los grupos paramilitares desmovilizados en Norte de Santander, Urabá y regiones del norte antioqueño¹⁶³. Aunque las FARC han sido progresivamente aisladas, la naturaleza altamente imprevisible de sus ataques más bien frecuentes, muy dispersos y cada vez más letales plantea inquietudes sobre una eventual imposibilidad del ejército de atender tantos frentes.

Tanto las FARC como el gobierno han adoptado nuevas estrategias. El anuncio de Reyes el 12 de mayo de que las FARC no iban a sabotear las elecciones presidenciales, al tiempo que instaban a los ciudadanos a votar contra Uribe¹⁶⁴, representó un claro alejamiento de la postura beligerante de los insurgentes en elecciones anteriores. El gobierno lanzó una nueva campaña para promover las deserciones. Luego del anuncio del fiscal general de los Estados Unidos de su intención de pedir oficialmente en extradición a más de 50 miembros de las FARC, incluidos diecisiete de sus más altos comandantes, bajo cargos de narcotráfico, el gobierno de Uribe declaró que suspendería las órdenes de extradición para los insurgentes encarcelados o activos que promovieran la desmovilización de grupos guerrilleros¹⁶⁵. En noviembre de 2005, el comisionado de paz Restrepo anunció la voluntad del gobierno de negociar con las FARC, y agregó que Uribe le otorgaría al grupo estatus político y discutiría la posibilidad de establecer una asamblea

¹⁵³ Aftenposten, 31 de enero de 2004, disponible en www.eln-voces.com.

¹⁵⁴ *The Miami Herald*, 2 de mayo de 2006.

¹⁵⁵ "Siguiendo el conflicto", Fundación Ideas para la Paz, no. 39, 15 de diciembre de 2005.

¹⁵⁶ Informe de Crisis Group, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

¹⁵⁷ Agencia Internacional de Noticias Nueva Colombia (ANNACOL), 13 de abril de 2006.

¹⁵⁸ *El Tiempo*, 25 de marzo de 2006.

¹⁵⁹ ANNACOL, 13 de abril de 2006.

¹⁶⁰ Liliana Gaviria fue asesinada por sus captores durante el intento de secuestro.

¹⁶¹ "Boletín Trimestral de Coyuntura y Seguridad: Enero-Marzo 2006", Fundación Seguridad y Democracia, no. 12, marzo de 2006.

¹⁶² La "Operación Emperador", lanzada en enero de 2005 como parte del Plan Patriota, entró en una nueva fase desde enero de 2006, con la intención de recuperar bastiones de las FARC en el departamento del Meta.

¹⁶³ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de mayo de 2006.

¹⁶⁴ ANNACOL, 12 de mayo de 2006.

¹⁶⁵ *El Tiempo*, 23 de marzo de 2006.

constituyente, que ha sido una de sus exigencias tradicionales, si accedían a un cese al fuego¹⁶⁶.

La nueva voluntad de Uribe de comprometer a las FARC se hizo más evidente en las semanas previas a las elecciones. En un discurso dijo que, si llegara a ser reelegido, el primer acto de su segundo gobierno sería entablar conversaciones con las FARC¹⁶⁷. Aunque en las palabras que pronunció la noche de las elecciones no mencionó a las FARC, el 30 de mayo emitió un comunicado en el que decía que su gobierno avanzaría “decidida y prudentemente” para buscar la paz con los insurgentes¹⁶⁸.

4. Cooperación multilateral

La cooperación multilateral en apoyo de la nueva Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo debe buscar la creación de una mayor sinergia y el fortalecimiento de las asociaciones estratégicas. Los laboratorios de paz de la UE y los proyectos de diversos organismos de la ONU, como el Programa de Reconciliación y Desarrollo (REDES) del PNUD, ya buscan metas similares. Tratan de fortalecer la participación de la sociedad civil y producir una mejor gobernabilidad que propicie el desarrollo y la paz en los niveles local y regional. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es un importante actor interesado en el esfuerzo por fortalecer el desarrollo alternativo, una meta que comparte la UE, al enfatizarlo cada vez más en el tercer LP¹⁶⁹. La promoción de los derechos humanos y el DIH –que sigue siendo una prioridad de los LP– podría beneficiarse de una cooperación más estrecha con la oficina de derechos humanos de la ONU, que en los últimos años ha ampliado su presencia en regiones colombianas. Una estrategia de cooperación conjunta le facilitaría a la misión de verificación de la OEA la consecución de fondos para monitorear tanto la reinserción de los paramilitares como cualquier desmovilización de las FARC o el ELN. El hecho de hablar con una sola voz también ayudaría a evitar las situaciones excesivamente frecuentes en las que los donantes están en desacuerdo entre ellos y con el gobierno.

El informe de desarrollo humano 2003 del PNUD sobre Colombia contiene la propuesta más elocuente y sistemática para una estrategia integral. En conferencias y talleres de seguimiento posteriores se

ha ido elaborando con mayor profundidad¹⁷⁰, y los funcionarios colombianos e internacionales harían bien en volver a leer el informe¹⁷¹. Para lograr un consenso sobre cómo afrontar los temas centrales examinados en este informe se requiere una consulta amplia entre el gobierno y las partes internacionales interesadas, así como con organizaciones colombianas de la sociedad civil. El G-24 es el foro idóneo, pero si ha de hacer esta labor, es preciso infundirle nueva vida política y una mayor capacidad técnica. Podría comenzarse por fortalecer sus grupos de trabajo temáticos, poniendo particular énfasis en reinserción, desarrollo alternativo, reforma del sector judicial e implementación de la LJP, derechos humanos y DIH, y programas de paz y desarrollo.

¹⁶⁶ Luis Carlos Restrepo, “¿Es posible la paz con las FARC?”, *El Espectador*, 13 de noviembre de 2005.

¹⁶⁷ *Cambio*, 21-28 de mayo de 2006, p. 34.

¹⁶⁸ *El Tiempo*, 31 de mayo de 2006.

¹⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de abril de 2006.

¹⁷⁰ PNUD, *El conflicto, callejón con salida* (Bogotá, 2003), pp. 150-415. “Londres-Cartagena: agenda en marcha”, actas de la conferencia, Universidad Javeriana, Bogotá, 3 de marzo de 2005.

¹⁷¹ En el 2005, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó el informe “Visión Colombia II Centenario: 2019”. Aunque constituye un esfuerzo importante para esbozar en dónde se debe poner el énfasis en políticas hasta el 2019, se queda corto en su planteamiento de un argumento convincente sobre cuáles pasos específicos se deben tomar para alcanzar las metas, incluida la manera de poner fin al conflicto armado y lograr una paz sostenible.

VI. CONCLUSIÓN

Aunque es probable que los colombianos sientan mayor optimismo con respecto al futuro hoy que hace cuatro años, las expectativas frente al segundo gobierno de Uribe también son más altas que en el 2002.

Las elecciones de marzo y mayo de 2006 alteraron profundamente el panorama político. Las fuerzas pro-uribistas se expandieron y consolidaron una mayoría en el Congreso, y el PDA mantuvo su representación parlamentaria. Por primera vez en la historia moderna del país, una coalición de la izquierda obtuvo un resultado importante en unas elecciones presidenciales. Los liberales sufrieron una seria derrota, lo que refleja el colapso del sistema bipartidista conservador-liberal tradicional.

Hasta el momento, sin embargo, los antiguos partidos no han sido reemplazados por otros nuevos con plataformas programáticas sólidas y una fuerte cohesión interna. Las corrientes pro-uribistas se componen de una variedad de fuerzas políticas, la más grande de las cuales –el Partido de la U– es de reciente creación y semeja más un vehículo electoral que un verdadero partido. Todo parece indicar que al segundo gobierno de Uribe le será difícil manejar y mantener su mayoría. El PDA también tiene fisuras y tendrá que trabajar arduamente para consolidarse, sobre todo en las regiones. Es crucial que defina su relación con el alcalde de centro izquierda de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, y con los liberales liderados por el ex presidente César Gaviria.

Uribe debe actuar ahora con rapidez y con un sentido de dirección claro. Ha cumplido varias metas desde el 2002, como una reducción significativa en las tasas de homicidio y secuestros, pero siguen causando seria preocupación las violaciones a los derechos humanos por parte de policías y militares, el persistente poder político y económico de los paramilitares desmovilizados así como sus actividades criminales y las dificultades asociadas con su reinserción, la capacidad militar que aún tienen las FARC y los fracasos en la política antinarcóticos.

La firme postura política del gobierno no debe impedirle evaluar tanto los éxitos como los fracasos para definir la mejor manera de afrontar temas espinosos en las cuatro áreas de política que son clave para poner fin al conflicto armado y lograr una paz sostenible: reinsertar a los ex combatientes e implementar rigurosamente la LJP; fomentar el desarrollo alternativo y reducir los cultivos de coca; fortalecer las estructuras de gobernabilidad local y rural; y promover los derechos humanos y el DIH, lo cual incluye impedir que los paramilitares desmovilizados

intimidien, acosen y asesinen ciudadanos e infiltren las instituciones estatales.

Ante todo, el gobierno de Uribe debe demostrar que ahora está pensando seriamente en cómo complementar su política antinarcóticos y de seguridad, basada en las fuerzas armadas, con una estrategia integral de tres niveles que también incorpore medidas sociales, jurídicas y económicas en los niveles local y regional, una estrategia de DDR reestructurada y el establecimiento de un formato claro y serio para las negociaciones con los insurgentes. Ni durante la campaña y ni en la noche de las elecciones habló Uribe sobre este reto fundamental, y ya es hora de que lo haga. Las cosas tal como están y la continuidad de las políticas por sí misma no bastarán en los próximos cuatro años.

La comunidad internacional debe instar al presidente Uribe a hacer este cambio y, si lo hace, debe contribuir decisivamente al logro de un mayor avance hacia la paz durante los próximos cuatro años. Su apoyo, en especial el de la UE y sus estados miembro así como el de la ONU y los Estados Unidos, debe incorporarse en una nueva estrategia de cooperación multilateral tendiente a lograr una sinergia mucho más fuerte entre el gobierno, la sociedad civil y los programas de los donantes.

Desde el 2000, la UE ha estado intentado abordar las causas subyacentes del conflicto colombiano y construir las bases para la paz a partir de las regiones, “desde abajo”. Si su programa bandera, los laboratorios de paz, se puede fortalecer ahora mediante un diálogo político estratégico y reforzado y asociaciones con el gobierno, su Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Acción Social, así como con el PNUD y otros organismos de la ONU y los programas bilaterales de Estados Unidos y los gobiernos europeos, podría convertirse en un catalizador para la Estrategia Nacional de Paz y Desarrollo que necesita el segundo gobierno de Uribe.

Bogotá/Bruselas, 8 de junio de 2006

ANEXO A

MAPA DE COLOMBIA



ANEXO B

ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El Internacional Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente y sin ánimo de lucro con casi 120 empleados en cinco continentes que, a través del análisis de la situación sobre el terreno y labores de sensibilización al más alto nivel, busca prevenir y resolver conflictos violentos.

El trabajo de Crisis Group se basa en el análisis de la situación sobre el terreno por lo que sus equipos de analistas políticos tienen base cerca de o en los países en riesgo de comienzo, escalada o reaparición de conflicto. Con base en la información y el análisis producido en el terreno, compone informes analíticos con recomendaciones dirigidas a quienes toman las decisiones en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de doce páginas cuyo objetivo es la actualización regular y rápida de las situaciones más significativas de conflicto actual o potencial en el mundo.

Los informes y boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo ordinario y electrónico a funcionarios de ministerios de asuntos exteriores y organizaciones internacionales, y publicados simultáneamente en la página web de la organización (www.crisisgroup.org). Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con quienes les influyen (incluidos los medios de comunicación) para atraer atención hacia sus análisis y generar apoyo para sus recomendaciones.

Los miembros del Consejo Directivo de Crisis Group – que incluye figuras prominentes en los campos de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación – participan de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización entre quienes diseñan la política en todo el mundo. El Consejo de Administración de Crisis Group está presidido conjuntamente por el antiguo Comisario Europeo de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Christopher Patten, y el Vicepresidente Senior de Relaciones Internacionales de Boeing y antiguo Embajador de los Estados Unidos, Thomas Pickering. El Presidente y Consejero Delegado de la organización es, desde enero de 2000, el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Australia, Gareth Evans.

Crisis Group tiene su sede central en Bruselas y oficinas de sensibilización en Washington D.C. (donde tiene su sede como entidad jurídica), Nueva York,

Londres y Moscú. En la actualidad la organización cuenta con catorce oficinas sobre el terreno (Amman, Bishkek, Bogotá, Dakar, Dushanbe, El Cairo, Islamabad, Kabul, Nairobi, Pretoria, Prístina, Seúl, Tbilisi y Yakarta), y analistas trabajando en más de 50 países y regiones en crisis en cuatro continentes. En África esos países incluyen: Angola, Burundi, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea, Liberia, Región del Sahel, República Democrática del Congo, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y Zimbabwe; en Asia: Afganistán, Cachemira, Corea del Norte, Indonesia, Kazajistán, Kirguistán, Myanmar/Birmania, Nepal, Pakistán, Tadyikistán, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro y Serbia; en Oriente Medio: la región comprendida desde el norte de África hasta Irán; y en América Latina: Colombia, la región andina y Haití.

Crisis Group recauda fondos de gobiernos, fundaciones, empresas y donantes individuales. En la actualidad recibe fondos de los siguientes ministerios y agencias gubernamentales: la Secretaría de Asuntos Exteriores de Alemania, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Australia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Austria, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Canadá, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, el Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, el Departamento de Asuntos Exteriores de Irlanda, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, el Ministerio de Asuntos Exteriores Principado de Liechtenstein, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, el Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Nueva Zelanda, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido, el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Checa, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Democrática de China (Taiwán), Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Departamento Federal de

Asuntos Exteriores de Suiza, y la Unión Europea (Comisión Europea).

Entre las fundaciones y los donantes del sector privado se encuentran: Carnegie Corporation of New York, Compton Foundation, Flora Family Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA Internacional, Bill & Melinda Gates Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Moriah

Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, David and Lucile Packard Foundation, Ploughshares Fund, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Foundation, Rockefeller Philanthropy Advisors, Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund y Viva Trust.

Junio de 2006

Si desea más información sobre Crisis Group, visite nuestra página Web: www.crisisgroup.org

ANEXO C

INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP DESDE 2003

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad, Informe sobre América Latina N°3, 8 de abril de 2003

La crisis humanitaria en Colombia, Informe sobre América Latina N°4, 9 de julio de 2003

Colombia: negociar con los paramilitares, Informe sobre América Latina N°5, 16 de septiembre de 2003

Colombia: la política de seguridad democrática del presidente Uribe, Informe sobre América Latina N°6, 13 de noviembre de 2003

Rehenes por prisioneros: ¿Un camino hacia la paz en Colombia?, Boletín informativo sobre América Latina N°4, 8 de marzo de 2004

Venezuela: ¿Hacia una guerra civil?, Boletín informativo sobre América Latina N°5, 10 de mayo de 2004

Fortalecer los intereses de Europa en los Andes, Boletín informativo sobre América Latina N°6, 15 de junio de 2004

Las divisiones en Bolivia: ¿Demasiado hondas para superarlas?, Informe sobre América Latina N°7, 6 de julio de 2004

Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?, Informe sobre América Latina N°8, 5 de agosto de 2004

Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe, Informe sobre América Latina N°9, 23 de septiembre de 2004

A New Chance for Haiti?, Informe sobre América Latina /el Caribe N°10, 17 de noviembre de 2004 (también disponible en francés)

Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú, Informe sobre América Latina N°12, 3 de marzo de 2005

Spoiling Security in Haiti, Informe sobre América Latina/el Caribe N°13, 31 de mayo de 2005

Colombia: Política presidencial y perspectivas de paz, Informe sobre América Latina N°14, 16 de junio de 2005

Can Haiti Hold Elections in 2005?, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N°8, 3 de agosto de 2005 (también disponible en francés)

Haiti's Elections: The Case for a Short Delay, Boletín informativo sobre América Latina /el Caribe N°9, 25 de noviembre de 2005 (también disponible en francés)

Bolivia en la encrucijada: las elecciones de diciembre, Informe sobre América Latina N°15, 8 de diciembre de 2005

Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?, Informe sobre América Latina N°16, 14 de marzo de 2006

Haiti after the Elections: Challenges for Préval's First 100 Days, Boletín informativo sobre América Latina/el Caribe N°10, 11 de mayo de 2006 (también disponible en francés)

OTROS INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS

Para ver los informes y boletines informativos de Crisis Group sobre:

- Asia
- África
- Europa
- Oriente Medio y Norte de África
- Investigaciones temáticas
- *CrisisWatch*

visite nuestra página web en www.crisisgroup.org

ANEXO D

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE CRISIS GROUP

Co-Presidentes

Christopher Patten

Antiguo Comisionado Europeo de Relaciones Exteriores, Gobernador de Hong Kong y miembro del Consejo de Ministros del Reino Unido; Rector de las Universidades de Oxford y Newcastle

Thomas Pickering

Antiguo Embajador de los Estados Unidos en Rusia, India, Israel, El Salvador, Nigeria y Jordania; Vicepresidente Senior de Relaciones Internacionales, Boeing

Presidente y Consejero Delegado

Gareth Evans

Antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Australia

Consejo Directivo

Morton Abramowitz

Antiguo Subsecretario de Estado de los Estados Unidos y Embajador en Turquía

Cheryl Carolus

Antigua Embajadora de Sudáfrica en el Reino Unido y Secretaria general del ANC

Maria Livanos Cattai*

Antigua Secretaria General, Cámara de Comercio Internacional

Yoichi Funabashi

Corresponsal Diplomático en Jefe y columnista, The Asahi Shimbun, Japón

William Shawcross

Periodista y escritor, Reino Unido

Stephen Solarz*

Antiguo miembro del Congreso de los Estados Unidos

George Soros

Presidente, Open Society Institute

William O. Taylor

Presidente Emérito del The Boston Globe, Estados Unidos

* Vicepresidentes

Adnan Abu-Odeh

Antiguo Consejero del Rey Abdullah II y del Rey Hussein y Representante Permanente de Jordania ante la ONU

Kenneth Adelman

Antiguo Embajador de los Estados Unidos y Director de la Agencia de Control de Armas y Desarme

Ersin Arioglu

Miembro del Parlamento, Turquía; Presidente Emérito, Yapi Merkezi Group

Diego Arria

Antiguo Embajador de Venezuela ante la ONU

Zbigniew Brzezinski

Antiguo Consejero de Seguridad Nacional del Presidente de los Estados Unidos

Kim Campbell

Secretaria General del Club de Madrid; antigua Primera Ministra de Canadá

Victor Chu

President, First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Antiguo Comandante Supremo Aliado de la OTAN, Europa

Pat Cox

Antiguo Presidente del Parlamento Europeo

Ruth Dreifuss

Antigua Presidenta de Suiza

Uffe Ellemann-Jensen

Antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Dinamarca

Mark Eyskens

Antiguo Primer Ministro de Bélgica

Leslie H. Gelb

Presidente Emérito del Council on Foreign Relations, Estados Unidos

Bronislaw Geremek

Antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia

Frank Giustra

Presidente de Endeavour Financial, Canadá

I.K. Gujral

Antiguo Primer Ministro de la India

Carla Hills

Antigua Ministra de Vivienda de los Estados Unidos; antigua Representante de Comercio Exterior de los Estados Unidos

Lena Hjelm-Wallén

Antigua Viceprimera Ministra y Ministra de Asuntos Exteriores de Suecia

Swanee Hunt

Fundadora y Presidenta de Women Waging Peace; antigua Embajadora de los Estados Unidos en Austria

Asma Jahangir

Relatora Especial de la ONU para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, antigua Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán

Shiv Vikram Khemka

Fundador y Director Ejecutivo (Rusia) de SUN Group, India

James V. Kimsey

Fundador y Presidente Emérito de America Online, Inc.(AOL)

Bethuel Kiplagat

Antiguo Secretario Permanente, Ministerio de Relaciones Exteriores de Kenia

Trifun Kostovski

Miembro del Parlamento, Macedonia; Fundador de Kometal Trade GmbH

Wim Kok

Antiguo Primer Ministro de los Países Bajos

Elliott F. Kulick

Presidente de Pegasus International, Estados Unidos

Joanne Leedom-Ackerman

Novelista y periodista, Estados Unidos

Todung Mulya Lubis

Abogado especializado en Derechos Humanos y escritor, Indonesia

Ayo Obe

Presidenta del Comité Permanente de la organización *World Movement for Democracy*, Nigeria

Christine Ockrent

Periodista y escritora, Francia

Friedbert Pflüger

Secretario de Estado parlamentario, Ministerio Federal de la Defensa; Miembro del Bundestag, Alemania

Victor M. Pinchuk

Fundador de *Interpipe Scientific and Industrial Production Group*

Surin Pitsuwan

Antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia

Itamar Rabinovich

Rector de la Universidad de Tel Aviv; antiguo Embajador de Israel en los Estados Unidos; antiguo Jefe de negociaciones con Siria

Fidel V. Ramos

Antiguo Presidente de Filipinas

Lord Robertson of Port Ellen

Antiguo Secretario General de la OTAN; antiguo Ministro de Defensa del Reino Unido

Mohamed Sahnoun

Consejero Especial del Secretario General de la ONU, Argelia

Ghassan Salamé

Antiguo Ministro, Líbano; profesor de Relaciones Internacionales, París

Salim A. Salim

Antiguo Primer Ministro de Tanzania; antiguo Secretario General de la Organización para la Unidad Africana

Douglas Schoen

Socio fundador de *Penn, Schoen & Berland Asociados*, Estados Unidos

Pär Stenbäck

Antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia

Thorvald Stoltenberg

Antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Noruega

Grigory Yavlinsky

Presidente del Partido *Yabloko*, Rusia

Uta Zapf

Presidenta del Subcomité de Desarme, Control de Armas y No Proliferación del Bundestag, Alemania

Ernesto Zedillo

Antiguo Presidente de México; Director del *Yale Center for the Study of Globalization*

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

El Consejo Asesor Internacional de Crisis Group está integrado por grandes donantes individuales y corporativos que de forma regular aportan a la organización sus consejos y experiencia.

Rita E. Hauser (presidenta)

Marc Abramowitz

Anglo American PLC

APCO Worldwide Inc.

Patrick E. Benzie

BHP Billiton

Harry Bookey y Pamela Bass-Bookey

John Chapman Chester

Chevron

Companhia Vale do Rio Doce

Cooper Family Foundation

Peter Corcoran

Credit Suisse

John Ehara

Equinox Partners

Konrad Fischer

Iara Lee & George Gund III Foundation

Jewish World Watch

JP Morgan Global Foreign Exchange and Commodities

George Kellner

George Loening

Douglas Makepeace

Anna Luisa Ponti

Michael L. Riordan

Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund

Tilleke & Gibbins

Baron Guy Ullens de Schooten

Stanley Weiss

Westfield Group

Woodside Energy, Ltd.

Don Xia

Yasuyo Yamazaki

Sunny Yoon

ASESORES SENIOR

Los asesores senior de Crisis Group son ex miembros del Consejo Directivo (que no desempeñan en la actualidad cargos ejecutivos), que mantienen su relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría..

Zainab Bangura

Christoph Bertram

Jorge Castañeda

Eugene Chien

Gianfranco Dell'Alba

Alain Destexhe

Marika Fahlen

Stanley Fischer

Malcolm Fraser

Max Jakobson

Mong Joon Chung Allan J.

MacEachen

Barbara McDougall

Matt McHugh

George J. Mitchell

Cyril Ramaphosa

Michel Rocard

Volker Ruehe

Simone Veil

Michael Sohlman

Leo Tindemans

Ed van Thijn

Shirley Williams