

IMÁGENES DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA

JOSÉ ÁNGEL PIÑERO PÉREZ*
LUISA FERNANDA SALAMANCA GARNICA**

Fecha de Recepción: 15 de mayo de 2007
Fecha de Aceptación: 30 de mayo de 2007

RESUMEN

Este artículo pretende realizar una aproximación a la cooperación española para el desarrollo en Colombia, principalmente desde el punto de vista del donante. Las entidades públicas y privadas que invierten recursos en la promoción de proyectos de desarrollo, lo hacen siguiendo criterios influidos por múltiples variables. Es precisamente este el tema que desarrollamos. Concretamente, analizamos la cooperación española en Colombia durante los últimos años (1998-2006), teniendo en cuenta la imagen que han tenido ambos gobiernos sobre el conflicto armado colombiano. Más específicamente, este trabajo ha pretendido comprobar el efecto de la internacionalización del conflicto colombiano, identificando, por ejemplo, la labor desempeñada por España dentro de la Unión Europea para hacer del caso colombiano y su especificidad un punto de interés para la cooperación europea, las variaciones discursivas del ex-presidente José María Aznar frente al plan Colombia y el cambio de rumbo de la política española con América Latina bajo la dirección de José Luis Rodríguez Zapatero, entre otros aspectos. Para el cumplimiento de estos objetivos hemos indagado en el discurso gubernamental usando una metodología comparativa¹, que nos permitió registrar algunas variaciones discursivas reflejadas en las políticas de cooperación del gobierno español.

Palabras clave: cooperación internacional, España, Colombia, discurso, conflicto armado.

* Historiador, Universidad de Salamanca. Vinculado a la Fundación de Iniciativas Locales de Castilla y León.

** Politóloga. Cursando el programa de Doctorado "Pasado y Presente de los DDHH", Universidad de Salamanca. Vinculada a la Fundación de Iniciativas Locales de Castilla y León.

1 El discurso documental analizado en este trabajo se encuentra recogido en entrevistas, comparencias ante el Parlamento, conferencias, ruedas de prensa, documentos oficiales de encuentros diplomáticos y de organismos estatales. Se trata de un corpus de 145 documentos disponibles en el archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España.

ABSTRACT

This article focuses on Spanish cooperation for development in Colombia, mainly from the donors' point of view. The authors show how public and private organizations that invest resources to promote development projects do so in accordance with criteria influenced by multiple variables. Specifically, Spanish cooperation in Colombia during the 1998-2006 period is analyzed, taking into account the image that both governments have had of the Colombian conflict. More specifically, this work aims to demonstrate the effect of internationalization of the Colombian conflict, identifying, for example, the work of Spain within the European Union to make the Colombian case and its specificity a point of interest for European cooperation, changes in the discourse of ex-president José María Aznar regarding the Plan Colombia and the change of course in Spanish policy towards Latin America under the leadership of José Luis Rodríguez Zapatero, among other aspects.

Keywords: international cooperation, Spain, Colombia, discourse, armed conflict.

1. MARCO HISTÓRICO-CONCEPTUAL

La cooperación internacional tuvo su origen en la posguerra a mediados del siglo XX, cuando los países desarrollados (Estados Unidos y Europa) motivados por distintas causas, decidieron invertir recursos en ayudas destinadas a países de bajo nivel de renta, para fomentar su desarrollo. Particularmente, Estados Unidos buscaba acercar a países poco desarrollados a su esfera de influencia dentro de la dinámica establecida por la Guerra Fría (Alianza para el Progreso, Plan Marshall). Por otra parte, los procesos de descolonización motivaron en los países europeos el surgimiento de acciones de cooperación relacionadas con su pasado colonial y, por ende, con su responsabilidad en la precaria situación que enfrentaban los incipientes Estados. Por su parte, España en este momento se encontraba sumida en el aislacionismo debido a la dictadura de Franco, por lo que no recibió fondos del plan Marshall en la posguerra, aunque más tarde y debido a la dinámica bipolar de la Guerra Fría, recibió inversiones extranjeras, pero en cantidades poco significativas para ser reseñadas.

La noción de desarrollo que guió este primer momento de la cooperación estuvo muy vinculada al crecimiento económico, al desarrollismo o crecimiento netamente económico de los Estados. Bajo esta línea de pensamiento, el papel protagónico lo ocuparon los Estados nacionales. Eran estos quienes entablaban relaciones de cooperación. En este sentido, se consideraba, como advierte Griffin², que el lazo existente entre mayor

2 Griffin, Keith. "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", en Ibarra, Pedro y Unceta, Koldo (coord.). *Ensayos sobre el desarrollo humano* Barcelona, Icaria Editorial, 2001, pp. 25-40.

producto y menor pobreza era muy fuerte, y que la existencia del primero conllevaría naturalmente a la segunda. Así pues, el crecimiento económico se convertía no solo en un medio, también en un fin en sí mismo. Este paradigma con el tiempo fue demostrando su ineficacia para combatir la pobreza. Aparecieron diversas voces clamando por una redefinición del paradigma rector del desarrollo. En un primer momento, entidades como la OIT y el Banco mundial (años setenta) plantearon la necesidad de invertir parte del producto adicional generado por el crecimiento económico en los sectores de población más empobrecidos. A finales de los años ochenta, esta nueva forma de concebir el desarrollo se vio muy impulsada por diferentes informes y trabajos académicos como el del economista Amartya Sen, y se le denominó desarrollo humano. Esta noción logró posicionarse definitivamente cuando en 1990 el PNUD comenzó a publicar anualmente un *Informe sobre Desarrollo Humano*.

El desarrollo humano se ha convertido en una noción fundamental para entender la cooperación en la actualidad, ya que define como protagonistas a las personas, centrándose en la potencialidad de sus capacidades. El desarrollo entendido como fomento de capacidades humanas ha revolucionado en muchos sentidos la cooperación internacional, ya que implica que el progreso no se mide únicamente con relación a la renta *per capita* de los países, sino que también se tienen en cuenta otra serie de indicadores como: igualdad de género, participación ciudadana, libertad política, conocimiento (acervo mundial de saberes), derechos humanos, sostenibilidad, etc. Por otra parte, se tiene en cuenta que los procesos de cooperación también pueden establecerse entre colectivos, no necesariamente entre Estados, aunque su mediación siga siendo relevante en la distribución y ejecución de las ayudas.

La definición de 'cooperación internacional para el desarrollo', como vemos, ha ido cambiando con el tiempo, atendiendo a los valores dominantes del momento y, fundamentalmente, a la noción de desarrollo. En todo caso, para tener una noción general de este fenómeno podemos atender a lo planteado por Gómez y Sanahuja³, quienes definen la 'cooperación' como un conjunto de acciones, llevadas a cabo por actores públicos y/o privados, con el fin de promover el progreso económico y social en los países de renta baja. También tiene la cooperación una función de estabilidad: pretende aportar a que el contexto internacional sea más pacífico y seguro.

2. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO

Como hemos dicho anteriormente, el origen de la cooperación española no se puede situar en el mismo lugar que la del resto de Europa, ya que para los inicios de esta, España aún se consideraba un país de renta media susceptible de recibir ayudas. Pero a finales de los años setenta, España fue entrando en los organismos internacionales, lo

3 Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, CIDEAL, 1999.

que motivó que en 1976 se crearan los créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo), con lo cual pasó de receptor a donante de ayudas. En 1985, se crea la Secretaría General de Cooperación Internacional para Iberoamérica (SECIPI), bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque cuando realmente se consolida la política de cooperación al desarrollo es en 1988, al crearse la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), organismo independiente de la SECIPI, encargado de la gestión de ayuda bilateral en países en vías de desarrollo.

Finalmente, con la entrada de España en la Unión Europea, tanto la cooperación multilateral como la bilateral se enmarcan en los programas de acción exterior comunitarios. Al analizar detalladamente la acción de España en el marco de la Unión Europea, podemos constatar que este país se aparta ligeramente de las pautas de la Unión, en lo que a cooperación y acción exterior se refiere. Según el Centro de Estudios Sociales (CES)⁴, España, en cuanto a la ayuda multilateral al desarrollo, se concentra en sus obligaciones como miembro de la UE u organismos internacionales, mientras que cuando se trata de ayuda bilateral su actuación se centra en países de renta media, y no baja como prefiere la UE. Estos países preferentes para la cooperación española se encuentran principalmente situados en Iberoamérica o regiones del Mediterráneo con las que tiene lazos culturales. El monto de la ayuda bilateral dedicada a Iberoamérica llega a ser más del 40% del total de su inversión.

Esta peculiaridad se explica en las relaciones que históricamente ha mantenido España con Iberoamérica. No puede hablarse de relaciones internacionales o cooperación tras el descubrimiento de América por parte de la Corona de Castilla, pero tampoco se puede negar que desde el primer momento existió una reflexión y un debate sobre lo que sucedía “allende los mares”. Así, Francisco de Vitoria, en “De Indis Recentibus Inventis” pone en tela de juicio la legitimidad de la conquista, como lo hace su discípulo Francisco Suárez⁵. Bartolomé de las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda protagonizaron un acalorado debate en los círculos académicos de la época sobre la naturaleza de los indios, y desde la propia Corona, encabezada por Carlos V, se pretendió desde un primer momento dotar a la colonia de un marco administrativo que permitiera al territorio americano ser una provincia más de Castilla, con todos sus derechos y obligaciones⁶.

Por otra parte, el flujo y reflujo de personas a ambos lados del Atlántico, contribuyó a que a la vez que en Latinoamérica surgieran poblaciones con una identidad y carácter propio, se siguiera manteniendo una identificación cultural con las tierras peninsulares. Este es un proceso que no cesa tras la independencia de las colonias americanas en el siglo XIX. Al contrario, existen intentos, como el del neogranadino Francisco Zea y el duque de Frías, de crear una Sociedad de Naciones Iberoamericanas, con España a

4 Consejo Económico Social (CES). *Cooperación y acción exterior. Informe 3/2005*, Colección informes CES, Madrid, julio de 2005.

5 Trujol Serra, Antonio. “Francisco de Vitoria a la luz del descubrimiento”, en: *La cooperación internacional. XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Vitoria-Gasteiz, Bilbao, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1993, p. 20.

6 *Ibid.* p. 20.

la cabeza. Aunque este objetivo no se lograra, el reconocimiento de las nuevas naciones y la continuación de las relaciones entre ellas, siguió dándose, tanto así como el flujo migratorio. Estas relaciones, un tanto esporádicas e instrumentales por parte de la ex metrópoli, se siguieron dando durante el siglo XX. Durante la dictadura de Primo de Rivera se intentó realizar un bloque hispanoamericano bajo el liderazgo de Madrid, para que así España adquiriera más importancia en el concierto internacional. Esta idea fue mantenida por Franco, con su Sociedad Hispánica de Naciones, cuyo principal objetivo era romper el aislamiento al que había sido sometido internacionalmente⁷. Económicamente también se aumentaban los vínculos en época de aislamiento internacional y se reducían cuando España estaba integrada en el mercado europeo.

Ya en democracia, aunque los gobiernos del partido de centro derecha (Unión de Centro Democrático) mantienen la retórica de España como puente entre Europa y América, intentan mantener unas relaciones con Latinoamérica alejadas del modelo franquista, para, entre otras cosas, lavar la evidente herencia que tenían de la dictadura⁸. Es entonces cuando se construyen los pilares de democratización y pacificación en la política de España para Latinoamérica, manifestada, en ese primer momento, en algunos hechos concretos como la firma de la Declaración de Quito del gobierno de Adolfo Suárez en 1979 y quien también apoyó la iniciativa Contadora⁹.

En los años ochenta, España no tiene una orientación clara en su política hacia Latinoamérica debido a que entonces tuvo que asumir la lógica que en materia de política exterior dictaba la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero una vez que adquirió peso político dentro de Europa, presionó para que la Comunidad Europea tuviera una agenda propia sobre Latinoamérica, hasta entonces muy abandonada por los otros países del viejo continente. De esta manera, cuando la CEE desarrolló una línea de acción en esta zona, España pudo conciliar su política nacional con la comunitaria.

Uno de los aspectos más visibles de las relaciones entre España y Latinoamérica son las *Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica*, cuya primera edición se realizó en Guadalajara (México) en 1991. Esta cumbre se enmarca en la necesidad de los países latinoamericanos de encontrar vías de integración regional, luego de la caída del muro de Berlín, mientras que para España significa la aplicación de su nueva políti-

7 Fazio Vengoa, Hugo. "España - América Latina. La dimensión europea de las relaciones internacionales" en *Revista Análisis Político No. 46*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, mayo/agosto de 2002.

8 *Idem*.

9 En 1983, en la Isla de Contadora (Panamá) se reunieron representantes de cuatro países latinoamericanos (Colombia, México, Panamá y Venezuela) con el fin de promover la paz y la democratización en Centroamérica (zona que desde hacía varios años atravesaba una tensa situación). Inició así un plan de paz para la zona que posteriormente fue apoyado por otros países y entidades, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este proceso es conocido como la Iniciativa Contadora.

ca exterior. Según Rojas Aravena¹⁰, las cumbres iberoamericanas cristalizan la idea de una sociedad iberoamericana de naciones que debido a la presencia de situaciones comunes como el idioma, la cultura y la historia, hacen que surja una especie de “comunidad espontánea y de facto” que comparte algunos intereses comunes y que posee nexos psicológicos capaces de promover el desarrollo de iniciativas colectivas.

3. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN COLOMBIA

Las relaciones internacionales y de cooperación de España con la República de Colombia son un caso paradigmático de lo visto anteriormente. Siendo Colombia un país de renta media y con una situación conflictiva particular, desde hace un buen tiempo es una de las prioridades para la cooperación española. Estos dos países desde siempre han tenido fuertes nexos culturales, y a pesar de que tras la independencia de Colombia (Nueva Granada) en 1819, esta no fue reconocida como un Estado independiente por la exmetrópoli hasta 1881, siempre hubo esfuerzos por parte de los actores liberales de ambos países para lograr un entendimiento.

Formalmente, la relación de cooperación entre España y Colombia se enmarca dentro del *Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Colombia* del 29 de octubre de 1992. Posteriormente se han dado múltiples acercamientos y ratificaciones de la buena voluntad que existe para mantener esta relación, pero quizás uno de los momentos más destacables es durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) que promovió un proceso de paz de gran magnitud logrando el apoyo generalizado de la comunidad internacional. En este marco se crea un plan específico para ayudar a la construcción de la paz. Así es como en la *Reunión de Madrid de 7 de julio de 2000*, el gobierno español reitera la disponibilidad de toda la ayuda reembolsable y no reembolsable al servicio de la paz en Colombia.

Siguiendo esta dinámica, España fue uno de los países que promovió el apoyo de la paz por parte de la Unión Europea. España aportó para tal efecto un total de 105 millones de dólares, superando la cantidad anual establecida. Podemos comprobar que en el período 2000- 2003, España es el primer país en comprometer una cantidad concreta al servicio de la paz en Colombia, establecida en 100 millones de euros, lo que supuso un tercio de la ayuda de la Unión dirigida a Colombia en ese período.

Como vemos, Colombia resulta de interés para la cooperación europea fundamentalmente por la grave situación de guerra que vive. Esto hace que a pesar de ser un país de renta media siga siendo prioritario en las agendas internacionales de ayuda¹¹. Concre-

10 Rojas Aravena, Francisco. *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Flacso-Chile, Editorial Nueva Sociedad, 2000.

11 La cooperación española destina buena parte de su actividad a países de renta media-baja, es decir, aquellos cercanos a la clasificación de países de renta-baja. Según el documento PACI la Cooperación Española defiende la cooperación basada fundamentalmente en la promoción de los *Objetivos del Milenio*.

tamente, la AECI clasifica a Colombia como "país con atención especial". A esta categoría en América Latina solo pertenecen Colombia y Cuba¹².

Los proyectos en los que se ha centrado la cooperación española en Colombia son: los programas de microcréditos y la cofinanciación de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) españolas en Colombia. Con respecto a los primeros, cuyo punto de arranque se halla en el año 2000 como complemento de los créditos FAD, se puede decir que han sido el elemento principal de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) en España, invirtiéndose hasta 2005, 24 millones de dólares, beneficiando alrededor de 34.000 microempresarios de los cuales el 62% son mujeres, y ayudando a la reinstalación de población desplazada por la violencia. Con respecto a las ONGD, cabe decir que en el período 2001- 2004 se destinaron 13 millones de euros, siendo el segundo factor en importancia para el crecimiento de la CID española en Colombia. Con un buen número de ONGD presentes en Colombia, España es uno de los países que, probablemente, más cooperación ejecuta a través de este tipo de entidades, centrando sus actividades en temáticas como: el apoyo a poblaciones desplazadas, la defensa de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la prevención de conflictos y la promoción de la paz, esto en cuanto a áreas vinculadas directamente con el conflicto armado. Por otra parte, también desarrolla parte de su actividad en áreas relacionadas con factores, si se quiere, estructurales de la situación del país: cobertura de necesidades básicas, promoción del tejido económico, gobernabilidad democrática, entre otras. Las actuaciones que mencionamos corresponden a los objetivos básicos del *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.

En la actualidad, la cooperación española en Colombia es muy significativa. España es el segundo donante bilateral de Colombia en el mundo, siendo relevante la ayuda que es canalizada por ONGD que asciende a un tercio del total de la ayuda española en ese país. Como vemos, la cooperación española asume los principios de la nueva cooperación que favorece la participación de entidades no gubernamentales para la ejecución de políticas de cooperación.

Previsiblemente, la cooperación española seguirá siendo tan relevante como hasta el momento. Por lo menos así lo prevé la AECI, que plantea que desde el año 2003 la cooperación española en Colombia ha alcanzado la cifra global de más de 158 millo-

12 La definición de las ayudas de la AECI atiende a una clasificación creada por ella según las necesidades que se perciben en los países receptores (Latinoamérica, Magreb, oriente medio y próximo, África subsahariana, Asia y Pacífico). Existen cuatro categorías: 1. *Áreas y países prioritarios*: con bajo nivel de renta, 2. *Países con atención especial*: con situaciones especiales (conflictos, violaciones DDHH, etc.) 3. *Países preferentes*: que poseen sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social 4. *Países menos adelantados (PMA)*: que poseen profunda pobreza, debilidad de sus recursos económicos institucionales y humanos.

nes de euros y para el periodo 2005-2007 se cuenta con un compromiso de 30 millones anuales de cooperación al desarrollo no reembolsable y micro créditos.

4. EL DISCURSO GUBERNAMENTAL ESPAÑOL

Una vez analizados los documentos discursivos producidos por los gobiernos españoles desde 1998 hasta 2006, podemos afirmar que existen cuatro componentes principales en el juego de las relaciones diplomático-internacionales que nos ocupa, a saber: gobierno de Colombia, gobierno de España, Estados Unidos y Unión Europea. Los cambios de gobierno en España, la política de la Unión, (en la que se puede encuadrar gran parte de la política española, siendo sus excepciones lo que aquí analizaremos) y la política de Washington para Colombia, pivotan sobre las respectivas políticas de paz de los gobiernos de Uribe y Pastrana.

Por otra parte, la documentación sobre cumbres, encuentros, conferencias y preguntas en el Congreso que versan sobre la situación en Colombia o sobre las relaciones hispano-colombianas es numerosa y nos ayuda a identificar la evolución de la percepción del conflicto colombiano.

Podemos observar que la llegada de Andrés Pastrana Arango a la casa presidencial fue saludada con optimismo en España y en el seno de la UE, debido a la esperanza que despertaba en la comunidad internacional tras su promesa de una negociación de paz. Como quedó plasmado en la siguiente intervención del entonces Secretario de Estado para Política Exterior ante el parlamento de España: "la Victoria del presidente Andrés Pastrana y la subsiguiente reactivación de contactos con los principales grupos guerrilleros para avanzar en las negociaciones de paz va a incidir positivamente en la situación de los DDHH"¹³.

La dinámica de confianza ante el desarrollo de la negociación de Pastrana se mantuvo durante el año siguiente; prueba de ello es el documento *Declaración de la presidencia en nombre de la UE* del 11 de septiembre de 1999, en el que la UE plantea su postura favorable de la siguiente manera: "se felicita de que vayan a iniciarse conversaciones de paz entre gobierno y FARC" haciendo hincapié en la satisfacción que le produce "que las Farc participen en las conversaciones tendentes a buscar la paz"¹⁴.

A pesar de la tendencia, en general, favorable por parte de la Unión Europea hacia la política de negociación desarrollada por el presidente colombiano, en el año 2000 se producen significativas novedades debido al giro de la política de paz adoptada por

13 Miguel, Ramón. "Comparencia de Ramón Miguel, Secretario de Estado para Política Exterior ante el Parlamento de España", en *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)*, No. 514, Madrid, 23 de septiembre de 1998.

14 Presidencia de la Unión Europea. *Declaración de la presidencia en nombre de la UE*. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 11 de septiembre de 1999.

Andrés Pastrana al elaborar el Plan Colombia en conjunción con EUA, plan que promovía acabar con las fuentes de financiación de los grupos subversivos para acabar el conflicto. En relación con ello, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica del momento, Miguel Ángel Cortés Martín, afirmó que: "la posición española desde este momento es muy clara. España considera que los orígenes del conflicto no sólo residen en el narcotráfico, aun siendo un factor muy importante, sino que tiene raíces políticas, económicas y sociales. Por tanto, la cooperación ha de dirigirse a resolver las causas intrínsecas de la violencia"¹⁵.

Resalta que el gobierno español hace suya la posición de la Unión Europea, la cual deja de utilizar la terminología del Plan Colombia para hablar exclusivamente del proceso de paz en Colombia. Con respecto al acuerdo entre las dos naciones americanas, su valoración es neutra definiéndolo como "de la exclusiva incumbencia de dos Estados soberanos en el ejercicio de sus respectivas soberanías", pero resaltando que "ni España ni la UE van a intervenir en aspectos militares o de represión de narcotráfico mediante fumigación de cultivos ilegales"¹⁶.

Estas dificultades en el tratamiento internacional del proceso de paz en Colombia desembocaron en la *Reunión Preparatoria del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz* que tendría lugar en Londres el 7 de junio del 2000, donde se trazaron las líneas maestras de lo que, en adelante, sería la cooperación europea en Colombia. De este acontecimiento se hace eco el Secretario de Estado para la Cooperación en la comparecencia anteriormente citada, en la que plantea: "desaparece el componente militar y se centra en dos aspectos fundamentales: fortalecimiento institucional y desarrollo social"¹⁷.

A esta reunión le siguió la de Madrid, un mes después, donde países latinoamericanos y europeos, organismos políticos, organismos económicos internacionales y ONGD formalizaron el mecanismo y las líneas de actuación decididas en la reunión de Londres. En esta reunión, España compromete un apoyo de 100 millones de dólares para tres años, en apoyo del proceso de paz y por encima de coyunturas políticas en Colombia. Finalmente, culminando este proceso, la *Segunda Reunión del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz* se reúne en Bogotá el 24 de octubre de 2000, y la Unión Europea establece claramente el deseo y la intención de cooperar teniendo en cuenta el componente social, dejando de un lado el componente militar y la fumigación de cultivos propuesta en el Plan Colombia. Para ello se aportó una cifra cercana a los 300 millones de dólares. Este programa de actuación europea se concentra en cinco ejes, que son los que seguirá hasta la llegada de Álvaro Uribe al poder. Estos puntos se resumen en:

15 Cortés Martín, Miguel Ángel. *Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 22 de noviembre de 2000.

16 *Idem*.

17 *Idem*.

- Apoyo al Estado de derecho
- Defensa de los DDHH y del Derecho Internacional Humanitario
- Lucha contra las causas de la violencia y apoyo a las víctimas de la violencia.
- Protección de la biodiversidad y del medio ambiente.
- Afianzamiento de la concertación y la cooperación regional.

Tenemos pues, por una parte, una política de paz que ha entrado en una segunda fase¹⁸, el denominado Plan Colombia, con un importante componente militar financiado en gran parte por Estados Unidos. Por otra parte, observamos a una Unión Europea deseosa de apoyar el proceso de paz, pero en claro desacuerdo con el cariz militar que está tomando la política interior colombiana. Esta situación provoca una propuesta alternativa de actuación basada en el respeto a los derechos humanos por parte de la Unión. Esta política será seguida por Europa a largo plazo.

España, en cambio, se posicionará de manera gradual cerca de las tesis norteamericanas, principalmente a partir de los atentados del 11 de septiembre en New York y de la adhesión incondicional del presidente Aznar a la política antiterrorista global desarrollada por la administración Bush, sirviendo también como acicate la llegada al palacio de Nariño de Álvaro Uribe.

A lo largo del año 2001 la UE emite varios comunicados sobre los avances o retrocesos en el proceso de paz, como por ejemplo, la *Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre la situación en Colombia*, del 25 de enero de 2001, en la que se exhorta a las Farc a reanudar las conversaciones con el gobierno. Por su parte, el Ministro de Asuntos Exteriores del momento, Josep Piqué, se desmarca ligeramente de las tesis europeístas en comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 8 de febrero de 2001, afirmando que es "íntima la relación entre violencia pretendidamente política y el narcotráfico", por lo que hay que tener "un planteamiento represor del narcotráfico". Según su tesis hay que huir de un discurso antinorteamericano, y el Estado colombiano debe combatir el narcotráfico con todas las armas del Estado de derecho.

Realizadas estas matizaciones, el Ministro afirma que España está en contra de un planteamiento "exclusivamente represor", pero no ve las dos caras del plan (diálogo y guerra) como si fueran contradictorias. Es en este momento, cuando el gobierno español cae en un limbo político a medio camino entre la tesis europea y la norteamericana, pues recupera la denominación "Plan Colombia" para referirse al proceso de paz, terminología que había desterrado la Unión Europea de su discurso, como hemos mencionado. Así pues, nos hallamos ante un primer paso hacia lo que serán las posiciones futuras de gobierno con respecto al conflicto armado colombiano.

18 Rojas, Diana Marcela. "La política internacional del gobierno Pastrana", en *Revista Análisis Político No. 46*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, mayo/agosto de 2002.

Hasta aquí el panorama antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, momento en el que la política internacional da un giro brusco. Una de las muchas consecuencias de este suceso es el cambio de nomenclatura para referirse a la situación de conflicto en Colombia, sustituyéndose los conceptos de "conflicto armado", "guerrilla" y "paramilitares" o "actores del conflicto", por los de "grupos terroristas", buscando así una identificación del problema colombiano con los problemas de terrorismo global. Mientras la Unión Europea mantiene un expectante silencio sobre la elección de Álvaro Uribe en 2002 y tras la decepción que había generado el gobierno Pastrana¹⁹, Aznar le ofrece al nuevo mandatario colombiano su respaldo desde el primer momento. En entrevista concedida por Aznar al diario colombiano *El Tiempo*²⁰, remarca que para solucionar sus problemas internos se debería trabajar en la línea en la que Iberoamérica "debe diseñar trabajos para estrechar la relación con la UE y con los EUA".

El discurso de apoyo incondicional por parte de Aznar a la política antiterrorista de Uribe se hace patente en otras intervenciones. A pesar de que la comunidad internacional, y en especial la UE, pone en cuarentena al gobierno de Álvaro Uribe por las noticias que circulan en la comunidad internacional sobre violaciones a los derechos humanos, el gobierno de España plantea que: "apoya plenamente al Gobierno de Colombia en su lucha para afrontar las amenazas de la democracia causadas por el terrorismo y el narcotráfico" y afirma que "dicha política de seguridad democrática (la del gobierno Uribe) se realiza en pleno respeto a los DDHH y las libertades fundamentales"²¹.

Aquí tenemos ya al gobierno español situado inamoviblemente del lado del gobierno Uribe y apartado definitivamente de las tesis europeístas, lo que se puede encuadrar en el marco de viraje de política internacional del gobierno Aznar, alejándose de Europa y estrechando relaciones con Estados Unidos. El desarrollo de esta política por parte del presidente del gobierno español llegaría a su punto álgido cuando brindó apoyo moral y real al presidente norteamericano para invadir Irak, una acción que no había recibido la aprobación de los organismos internacionales.

No es casual que ante esta situación de apoyo incondicional a Uribe, la última visita del entonces presidente del gobierno español a América Latina fuera a Cartagena de Indias, donde en una comparecencia conjunta con Álvaro Uribe ante la prensa (21 de febrero de 2004) da las claves para interpretar su posición en el conflicto armado colombiano. En ella, Uribe agradece la cooperación que ha existido durante las dos legislaturas de Aznar con Colombia y su "apoyo permanente en la lucha contra el terrorismo".

Finalmente, podemos ilustrar el cambio de posición de España en torno al conflicto con unas palabras del propio Aznar al responder a una pregunta sobre la ayuda militar

19 García - Peña Jaramillo, Daniel. *Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe*, Madrid, Centro de Investigación para la paz (CIP-FUHEM), 2005.

20 "Entrevista a José María Aznar", en *Periódico El Tiempo*, noviembre 15 de 2002.

21 Aznar, José María. *Intervención ante el parlamento*, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 12 de septiembre de 2003.

que su gobierno dio, en su momento, al gobierno colombiano. Dice que “el capítulo de cooperación está abierto [...] lo que deseamos es, simplemente, que los avances de Colombia en la lucha contra el terrorismo sean unos avances determinantes y definitivos”. Aunque la respuesta es elusiva, el propio presidente Uribe se encarga de confirmar con datos específicos (aviones, vehículos blindados) esta ayuda militar. Así es como España se convierte en el único gobierno del mundo, aparte del de EUA, que está dispuesto a prestar ayuda militar a Colombia. Con esta declaración podemos cerrar el relato de la evolución política de Aznar con respecto al conflicto armado colombiano.

Con la llegada al poder del socialista José Luis Rodríguez Zapatero se pone en marcha una política exterior situada en el polo opuesto de la ejecutada por el anterior gobierno, siendo sus prioridades “volver a Europa” y reestablecer las relaciones con Iberoamérica. Todo ello se enmarca en la visión de colaboración, tolerancia y desarrollo de los actores iberoamericanos. Esto tuvo sus consecuencias en la política de cooperación con Colombia, siendo una de las primeras acciones la suspensión de venta de armamento iniciada por Aznar y la sustitución por programas de desarrollo humano. En este contexto y ante la posible reacción del gobierno colombiano, el gobierno de Zapatero al dar contestación a la pregunta de un diputado en el parlamento, el 10 de diciembre de 2004, reitera el apoyo a las políticas de Uribe y remarca sus “excelentes relaciones con el gobierno colombiano”. Como novedad destacable se puede reseñar la reutilización de términos hasta entonces ausentes en la retórica Aznar, hablando del “acoso de los paramilitares a los dirigentes de izquierda” y la situación de los derechos humanos en Colombia y “especialmente, en la grave situación de los dirigentes de izquierda y sindicalistas”, lo que es traído a colación, a raíz del asesinato del sindicalista Octavio Redón.

Este discurso no es óbice para que a tenor de las circunstancias internacionales del momento siga manteniéndose la nomenclatura iniciada por el gobierno español, refiriéndose a la política del gobierno Uribe como lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Esto no significa que exista un apoyo incondicional a las políticas realizadas por la administración colombiana. A diferencia del gobierno Aznar, Zapatero suspende la venta de armas a Colombia.

Esta dinámica continúa en 2005 y a pesar de roces entre ambos países con motivo de la venta de armas por parte de España a Venezuela, se mantiene una relación de cordialidad. Una cordialidad que en ocasiones contrasta con la pretendida política de defensa de los derechos humanos de la que hace gala el gobierno Zapatero. Un claro ejemplo de ello es la falta de críticas a la ley de Justicia y Paz desarrollada por Uribe, a pesar de ser duramente cuestionada por parte de observadores objetivos. Así, en entrevista concedida al diario colombiano *El Tiempo* (9 de julio de 2005), el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, espera que Uribe le explique “la lógica legislativa” de dicha ley, sin entrar en valoraciones, posición que coincide plenamente con la del presidente Zapatero que en sus declaraciones en la conferencia conjunta con Uribe en Madrid en julio de 2005, asegura que la explicación obtenida por parte del presidente de la República de Colombia “ha sido clarificadora y que servirá como un elemento de diálogo en el ámbito de la UE”. No obstante, Zapatero apoya la

proposición del gobierno Uribe de un arbitrio internacional de la misma. En lo demás sigue ofreciendo el apoyo al gobierno elegido democráticamente en Colombia en su lucha contra el terrorismo y hace hincapié en que Colombia pasa a ser una nación prioritaria destinataria para la cooperación española.

Entre tanto, la Unión Europea continúa con su política, y en su declaración de la presidencia en nombre de la UE sobre Colombia, de 30 de junio de 2004, reitera "la política que ha hecho suya desde hace tiempo, tendente a apoyar una solución negociada al conflicto [...] incluyendo conversaciones directas con los grupos armados ilegales dispuestos a negociar un acuerdo de paz [...]" y considera que "no puede haber una solución puramente militar".

Aunque aún es temprano para realizar una visión global del gobierno Zapatero en el tema que nos ocupa, podemos destacar el cambio de dirección, el apoyo nominal y real a los DDHH y a una política iberoamericana integral, manteniendo con Colombia una relación de cooperación antiterrorista, pero utilizando medios más acordes con los utilizados por la Unión Europea.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Una vez analizados los datos obtenidos, podemos destacar la existencia de una constante, tanto en el discurso oficial diplomático, como en el de los organismos encargados de gestionar la cooperación española: el **tratamiento prioritario de Colombia** dentro de las relaciones españolas con Latinoamérica. Esta afirmación se encuentra en documentos emitidos por diversas entidades oficiales como la AECEI y la Presidencia de Gobierno.

El anterior planteamiento no es solo retórica diplomática. Datos oficiales demuestran que España es el segundo cooperante bilateral hacia Colombia en el mundo, y el primero de la Unión Europea. Además, existen más de veinte ONGD españolas cofinanciadas por el Gobierno en territorio colombiano realizando su labor. Esto se traduce en numerosos proyectos y actuaciones. Si bien es cierto que tanto políticos como organismos oficiales consideran la cooperación como concesiones de créditos e incluso inversiones de empresas en infraestructuras, probablemente para favorecer los intereses comerciales de las empresas españolas en el país, es innegable que además del sistema de créditos "blandos" que establece la cooperación española en Colombia, también existe una inversión relevante de ayuda no reembolsable, dirigida, principalmente, a la resolución del conflicto armado, que en la perspectiva que plantea el discurso gubernamental español y de la Unión Europea, debe alcanzarse disminuyendo las desigualdades sociales. Por esta razón, según datos de la AECEI, el sector en el que más se invirtió a través de la figura de la cooperación no reembolsable entre 2003 y 2005 fue "cobertura de necesidades básicas".

Como podemos observar, la relación entre España y Colombia, en buena medida se hace a través de la Unión Europea. Este hecho se vio con claridad durante el proceso de paz impulsado por la administración de Andrés Pastrana Arango, en el que Europa jugó un

papel importante promoviendo la alternativa del diálogo frente a la cooperación militar establecida entre Colombia y Estados Unidos. La Unión Europea apoyó abiertamente este proceso de negociación que generó muchas expectativas, aunque al fracasar, como plantea García-Peña²², dejó sumido en cierto desengaño a los cooperantes europeos. Así pues, la Unión Europea ha basado su cooperación en la promoción del desarrollo humano, es decir, en aportes dirigidos a subsanar las desigualdades sociales y a crear un tejido social estable así como un ambiente propicio para la paz. El papel que ha jugado España en esto es innegable, así como la voluntad de internacionalización del conflicto interno que han tenido los presidentes Pastrana y Uribe. La postura de la UE a este respecto se ha materializado concretamente en la definición de presupuestos destinados específicamente al desarrollo de procesos de paz en Colombia.

Tampoco es desdeñable el efecto que ha tenido el cambio de orientación de la política internacional y principalmente estadounidense posterior al 11 de septiembre de 2001. Este nuevo rumbo ha dotado de una nueva dimensión al conflicto colombiano, enmarcándolo dentro de la "lucha global contra el terrorismo". Este cambio de nomenclatura esconde tras de sí profundos cambios en la percepción política internacional del conflicto colombiano. Así, aunque la Unión Europea ha procurado mantenerse a una prudente distancia de la política de Washington con respecto a Colombia, se percibe una sensación de permisividad con ella y con el presidente Uribe, a pesar de que siga en tela de juicio el respeto a los derechos humanos por parte de todos los actores del conflicto bajo su gobierno.

La evolución de la política española en este sentido ha sido considerablemente clara, como ha quedado patente en este análisis. En un primer momento se posicionó a favor de los planes de paz siguiendo la postura de la Unión Europea. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos, adhirió a la alternativa de "lucha global contra el terrorismo" liderada por Bush, Aznar y Blair, y a la que el Gobierno Uribe también se sumó, como advierte García-Peña: "Uribe fue el único dirigente suramericano que respaldó la guerra contra Irak y... se ha consolidado como el aliado más cercano a Bush en esta región"²³. Este ambiente internacional permitió a Aznar apartarse de la tesis moderada europea y unirse a la norteamericana, dando un giro, entre otras, a la política de cooperación española dirigida a Colombia. Vale la pena destacar que en este contexto el Gobierno español vendió armas a Colombia a pesar de las recomendaciones expresas de la ONU al respecto. Con la llegada de Zapatero al poder, las relaciones con el país latinoamericano no se enfriaron, pero sí hubo una suspensión de la venta de armas y un cambio de política en este sentido. El discurso gubernamental de Zapatero ha privilegiado la defensa de los derechos humanos y ha dado apoyo incondicional a Uribe en el proceso de paz con grupos paramilitares, que este último ha promovido en su mandato como actor legitimado

22 García-Peña Jaramillo, Daniel. *Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe*, Madrid, Centro de Investigación para la paz (CIP-FUHEM), 2005.

23 *Ibid.* p. 16.

por el pueblo colombiano con su voto, aunque ha mantenido un silencio dicente en torno al plan de Justicia y Paz de este proceso de diálogo.

A la hora de abordar el tema del conflicto armado colombiano y cómo este es percibido en el resto del mundo, es necesario comprobar la situación interna del país observador, puesto que en muchas ocasiones la acción política exterior es reflejo de una justificación de la situación interna. En el caso español esta apreciación se hace especialmente nítida, puesto que es conocido que dentro del territorio español existe un conflicto armado desde hace más de cuarenta años, el llamado problema vasco. La actividad de la banda terrorista ETA (Euskadi Ta Askatasuna) y todo el movimiento político que existe en torno a la exigencia de independencia del País Vasco, siempre ha marcado la agenda política interna en España.

Todos los gobiernos han intentado promover una paz dialogada, como se está intentando en estos momentos. De la parte que nos ocupa, podemos referirnos al intento de diálogo con la banda armada por parte de Aznar en 1998, momento en el que como hemos visto, la posición frente al conflicto armado en Colombia es la de apoyar una salida negociada sin contar con el factor militar que quiere imponer Estados Unidos. No vamos a reiterar la evolución del entonces presidente; baste decir que la negociación fracasó, y que se dieron una serie de condiciones para convertir a José María Aznar en un adalid en la lucha (militar) contra el terrorismo internacional, y esto incluía a ETA, las Farc y el terrorismo de cariz islámico, que cabían en el mismo cajón.

Por su parte, J.L. Rodríguez Zapatero subió al poder con la idea de reabrir la negociación con la banda armada vasca, negociación en la cual se halla en este momento tras no pocas dificultades. En su caso, la actitud para con el conflicto colombiano no se puede relacionar tan claramente con su política interior, puesto que, como hemos visto, Zapatero no adopta una posición demasiado crítica ante las Leyes de Justicia y Paz desarrolladas por el gobierno Uribe, atacadas por otros elementos de la comunidad internacional. Quizá esto sea debido a las obligaciones diplomáticas o a intereses empresariales.

Ciertamente, se puede observar que, aunque no está libre de vicisitudes políticas, la ayuda al desarrollo sigue su curso con sus propias directrices, viéndose más afectados por los cambios de gobierno temas como inversión económica privada o ayuda militar. Es innegable que por la propia naturaleza de la política exterior europea y española, en épocas de expectativas de paz ha existido un apoyo más entusiasta, pero la cooperación no ha dejado de existir en ningún momento.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Económico Social (CES). *Cooperación y acción exterior. Informe 3/2005. Colección Informes CES*, Madrid, julio de 2005.
- Fazio Vengoa, Hugo. "España – América Latina. La dimensión europea de las relaciones internacionales" en *Revista Análisis Político No.46*, Instituto de Estudios Políti-

- cos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo/agosto de 2002.
- García – Peña Jaramillo, Daniel. *Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la política de Uribe*. Centro de Investigación para la paz (CIP-FUHEM), Madrid, 2005.
- Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL, Madrid, 1999.
- Griffin, Keith. "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", en Ibarra, Pedro y Unceta, Koldo (coord.). *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona, Icaria Editorial, 2001, pp. 25-40.
- IEPALA. *Manual de cooperación descentralizada al desarrollo*. Biblioteca Básica Vecinal. Documentos. N.º. 9. IEPALA, Madrid, 1999.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.
- . Anuarios de política exterior, declaraciones, discursos, comunicados y notas de prensa (1998-2006).
- Presidencia de la Unión Europea. *Declaración de la presidencia en nombre de la UE*. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, septiembre 11 de 1999.
- Rojas Aravena, Francisco. *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Flacso-Chile, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Rojas, Diana Marcela. "La política internacional del gobierno Pastrana" en *Revista Análisis Político* No. 46, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo/agosto de 2002.
- Truyol Serra, Antonio. "Francisco de Vitoria a la luz del descubrimiento" en *La cooperación internacional. XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1993, p.19-22.

ENTREVISTAS E INTERVENCIONES

- Aznar, José María. *Intervención ante el parlamento*. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, septiembre 12 de 2003.
- Comparencia conjunta José María Aznar y Álvaro Uribe en Cartagena de Indias. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, febrero 21 de 2004.
- Comparencia de Ramón Miguel, Secretario de Estado para Política Exterior ante el Parlamento de España, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)*, No. 514, Madrid, septiembre 23 de 1998.
- Cortés Martín, Miguel Ángel. *Comparencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, noviembre 22 de 2000.
- "Entrevista a José María Aznar", en *Periódico El Tiempo*, noviembre 15 de 2002.
- "Entrevista a Miguel Ángel Moratinos", en *Periódico El Tiempo*, julio 9 de 2005.