

El potencial y los límites de la alerta temprana de la Unión Europea en Bolivia, Colombia y Venezuela

Reconocimientos

La autora quiere expresar su gratitud a todos aquellos que han contribuido en la elaboración de este informe, entre ellos, las personas entrevistadas de la Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión Europea, así como a los expertos de Bolivia, Colombia y Venezuela. También a los colegas de este proyecto que trabajaron en el grupo a cargo de las instituciones, en particular a Terri Beswick de Clingendael. Un agradecimiento especial para mi colega de FRIDE, Magdalena Segre, por sus críticos comentarios y la revisión de los informes nacionales. Mi reconocimiento también para el antiguo becario de FRIDE, Lucas van der Velde, que colaboró en la investigación y realizó las entrevistas en Bolivia; y a las consultoras locales Loreta Tellería (Bolivia), Socorro Ramírez (Colombia) y Francine Jácome (Venezuela) por sus informes nacionales que han contribuido a esta publicación. Las interpretaciones, así como los errores y omisiones, son exclusiva responsabilidad de la autora.

Acerca de la autora

Susanne Gratius es investigadora senior en FRIDE desde 2005. Antes de incorporarse a la organización, trabajó como investigadora en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (SWP) en Berlín y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK, hoy GIGA) de Hamburgo. Hasta 1999 fue coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y por la Universidad Complutense de Madrid. Sus investigaciones se centran en las relaciones entre la UE y América Latina, Cuba, Venezuela, Brasil y las potencias emergentes

Índice

1. Introducción
2. Tipos de conflicto y respuestas nacionales
 - 2.1. Conflicto social y divisiones étnicas en Bolivia
 - 2.2. Viejos y nuevos conflictos en Colombia
 - 2.3. Violencia generalizada y tensiones políticas en Venezuela
3. El compromiso de la Unión Europea
 - 3.1. Perfil de la Ayuda y el Instrumento de Estabilidad en Bolivia
 - 3.2. La construcción de la paz y los derechos humanos en Colombia
 - 3.3. Bajo perfil y cautela política en Venezuela
4. La capacidad y los límites de la Unión Europea para la alerta temprana y la prevención de conflictos
 - 4.1. Análisis de conflictos
 - 4.2. (Falta de) Decisiones sobre la alerta temprana y comunicación interna
 - 4.3. Conclusiones y recomendaciones

Abreviaturas

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IdE	Instrumento de Estabilidad
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
MAS	Movimiento al Socialismo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIB	Producto Bruto Interno
SAT	Sistema de Alerta Temprana
UE	Unión Europea
UNOD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos

Resumen ejecutivo

Si bien los tres son países andinos, los conflictos en Bolivia, Colombia y Venezuela no tienen la misma lógica y requieren diferentes respuestas por parte de la Unión Europea (UE). Mientras que las tensiones en Bolivia forman parte del conflicto social basado en divisiones internas, Colombia no ha resuelto aún su conflicto armado y la violencia generalizada de Venezuela es el resultado de las “des-institucionalización” y la polarización política. Debido a su compromiso de largo plazo, su fuerte presencia y los múltiples contactos, la UE cuenta con una reconocida y amplia capacidad para el análisis, la prevención y resolución de conflictos en Bolivia y Colombia y busca una respuesta europea a la creciente violencia en Venezuela.

Recomendaciones clave

Bolivia

- Aumentar los esfuerzos para fortalecer las instituciones estatales y promover el diálogo nacional.
- Reforzar la apropiación local de los proyectos e incluir a la sociedad civil en el diseño y evaluación del IdE y otros proyectos relacionados con el conflicto.
- Intensificar la coordinación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, e incluir a la UE en el grupo informal de donantes sobre prevención de conflictos.
- Ofrecer apoyo técnico y financiero (en el marco del IdE) al Sistema de Alerta Temprana (SAT) de Bolivia, que podría ser una herramienta de utilidad para que la propia UE aumente sus conocimientos del conflicto local.

Colombia

- Aumentar la capacidad para la alerta temprana y la prevención de conflictos.
- Recuperar el (desactivado) sistema de alerta temprana de la oficina del Ombudsman y mejorar el conocimiento local sobre los impulsores del conflicto.
- Aumentar los esfuerzos de coordinación con Estados Unidos en este y otros proyectos.
- Revisar la estrategia de "desarrollo alternativo" (reemplazo de las plantaciones de coca con otros productos agrícolas) y adaptarlo a las necesidades del país.

Venezuela

- Promover una política más proactiva sobre la violencia política y la seguridad pública, ampliando los canales existentes de comunicación (en asuntos socio-económicos).
- Revisar las actuales herramientas y proyectos, con vistas a adoptar una visión más estratégica sobre Venezuela.

- Establecer contactos más estrechos con los actores gubernamentales y no gubernamentales para aumentar la capacidad de evaluación de conflictos.
- Activar los mecanismos de alerta temprana en los Estados frágiles en la Comisión Europea (DEVCO A.5), prestando especial atención a la desinstitucionalización, la impunidad, las prisiones, la represión, la corrupción policial y la violencia política contra los actores no gubernamentales.
- Adaptar el concepto de seguridad a los nuevos desafíos, superando los patrones tradicionales de conflicto.
- Combinar los mecanismos de alerta temprana con las estrategias de prevención de conflictos e incluir a Venezuela en el IdE.
- Promover los foros de diálogo nacional y construir la confianza entre el Gobierno y la sociedad civil.
- Aumentar el apoyo a las ONG que trabajan en el campo de los derechos humanos y la seguridad pública.
- Fortalecer las instituciones democráticas y la construcción del Estado (judicial, policía, administración pública y sistemas penales).
- Promover el desarme a través de la diplomacia pública.

Introducción

Si se la compara con otros actores multilaterales, como la OSCE o la ONU, la UE es una recién llegada en materia de alerta temprana y prevención de conflictos. El desarrollo de instrumentos apropiados ha sido un proceso relativamente reciente y que ya está en evaluación, y tiene que ser adaptado a los nuevos requerimientos del Tratado de Lisboa.¹ Los mecanismos son particularmente sofisticados si se trata de la prevención de desastres naturales, pero están menos desarrollados si se trata de la alerta temprana sobre un conflicto próximo y/o emergencias humanitarias en diferentes partes del mundo.

Existen claras restricciones a nivel institucional y financiero sobre los Sistemas de Alerta Temprana (SAT). En general, su diseño es complejo y multidimensional, la evaluación es difícil y son costosos. Además, en muchos casos, aun los SAT más eficientes pueden fallar porque no llegan a los que toman las decisiones o éstos no responden. Garantizar un intercambio de información fluido y regular es uno de los mayores retos relacionados con los SAT. Así, crear un SAT significa hacer una elección estratégica que incluye la coordinación entre las distintas agencias, inversiones regulares y seguimiento de largo plazo.

Mientras que los éxitos son invisibles (se trata de ausencia de conflicto), los ejemplos de "alertas tempranas" fallidas son numerosos: ni se pudo evitar el genocidio de Ruanda ni la reciente catástrofe humanitaria de Kenia. Existen otros muchos casos en los que los abusos generalizados de los derechos humanos o conflictos violentos no fueron comunicados con antelación. Algunas limitaciones adicionales son la subjetividad -debido a la selección de información- y el gran número de indicadores que deben ser tenidos en cuenta. Sin embargo, aun cuando la alerta temprana haya comenzado con la información de la alerta, son pocas las respuestas adecuadas.

En principio, se pueden distinguir diferentes tipos de alerta temprana. Según sus propósitos, existen SAT para los derechos humanos, conflictos étnicos y políticos, desastres naturales (el más sofisticado está en la UE). Sirven para distintos fines: los SAT para conflictos pueden ser utilizados para diseñar una lista de Estados frágiles o fallidos o para detectar los abusos de los derechos humanos u otros conflictos/crisis que podrían ocurrir en los países socios. En este sentido, las motivaciones para la alerta temprana varían desde las preocupaciones humanitarias y por los derechos humanos hasta la seguridad o los intereses económicos.

Con respecto a los tres países analizados en este informe, las razones para relacionarlos al "sistema" de alerta temprana de la UE son distintos: para prever y prevenir confrontaciones políticas y sociales violentas en Bolivia; para detectar abusos de los derechos humanos y desplazamientos en Colombia; para impedir que Venezuela se convierta en un Estado frágil. Han surgido sistemas de alerta temprana nacionales en Bolivia y Colombia.

La UE no ha apoyado los SAT nacionales ni ha aplicado su propio SAT para prevenir conflictos en Bolivia, Colombia y Venezuela, a pesar de que Bolivia y Colombia han sido incluidas en el Instrumento para la Estabilidad (IdE). En el caso de Venezuela, pese a la escasa voluntad política del

¹ Ver otros informes de por International Alert disponibles en www.initiativeforpeacebuilding.eu/publications/index.php

Gobierno, algunos Estados miembros mantienen proyectos de seguridad. Mientras tanto, la Comisión Europea ha tratado de involucrarse, pero no ha adoptado ninguna acción concreta para evitar o revertir la violencia generalizada en Venezuela.

2. Tipos de conflicto y respuestas nacionales

Aunque los tres son países andinos, los conflictos en Bolivia, Colombia y Venezuela no tienen la misma lógica y requieren diferentes respuestas.² Los principales impulsores del conflicto social en Bolivia son étnicos, políticos, sociales, institucionales y divisiones territoriales. La distribución de recursos naturales y estratégicos como el gas natural constituyen una parte esencial de las confrontaciones entre el Gobierno, los movimientos sociales y la oposición política. Los altos niveles de movilización social indican la existencia de un conflicto desde abajo.

En contraste, el conflicto armado entre el Estado, los grupos paramilitares y la guerrilla han caracterizado tradicionalmente la situación en Colombia.³ A diferencia de Bolivia y Venezuela, los actores violentos, así como las raíces del conflicto (narcotráfico, disputas por la propiedad de la tierra, y divisiones sociales y territoriales), pueden ser claramente identificados aunque las desmovilizaciones recientes de los caudillos indican un nuevo y más difuso tipo de conflicto basado en el vínculo entre el narcotráfico y las nuevas bandas criminales llamadas *BACRIM*.

La situación en Venezuela es más compleja. La violencia generalizada es el resultado de una mezcla explosiva entre la polarización política, la concentración de poder, la creciente “desinstitucionalización”, la violenta resolución de los conflictos personales, la circulación de armas y los altos niveles de impunidad.⁴ Las débiles respuestas del Gobierno y la falta de voluntad política para aumentar la seguridad pública en Venezuela contrastan con los serios esfuerzos de los Gobiernos de Bolivia y Colombia sobre alerta temprana, prevención y resolución de conflictos.

Si bien Estados Unidos es el principal actor externo en Colombia, debido a las tensiones diplomáticas entre los Gobiernos de Bolivia y Venezuela con Washington, la UE se ha convertido en un actor fundamental en estos países. Con todo, el perfil político de la UE y el reconocimiento como un socio de desarrollo fiable en Bolivia y Colombia contrastan con su baja visibilidad, los escasos recursos y un limitado personal destinado en Venezuela.

2.1. Conflictos sociales y divisiones étnicas en Bolivia

Con el 30,3 por ciento de la población viviendo bajo el umbral de la pobreza, Bolivia es el menos desarrollado de estos tres países andinos. Los indígenas representan el 55 por ciento de la población y constituyen una clara mayoría.⁵ Desde 2005 el primer presidente indígena de Bolivia,

² Para la definición de tipos de conflicto social ver L. Tellería (2011) La cooperación europea frente a los cambios y continuidades del conflicto social en Bolivia. La Paz. Disponible en www.ifp-ew.eu/pdf/201111ifpEWFRIDECooperacionEuropeaenBolivia.pdf

³ Ver S. Ramírez (2011). El conflicto colombiano y la respuesta de la UE. Bogotá. Disponible en www.ifp-ew.eu/pdf/201111ifpEWFRIDEConflictocolombianolaUE.pdf

⁴ Ver F. Jácome (2011). Violencia, inseguridad y polarización política en Venezuela, Caracas. Disponible en www.ifp-ew.eu/pdf/201111ifpEWFRIDEViolencianseguridadEnVenezuela.pdf

⁵ CIA World Factbook (2011). South America: Bolivia, acceso fechado el 22 de noviembre de 2011. Disponible en www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geo/bl.html

Evo Morales, y su Movimiento al Socialismo (MAS) ha gobernado el país. Por el momento, los conflictos están bajo control, aunque existen muchas tensiones que podrían resultar en confrontaciones abiertas:

- divisiones étnicas entre la población indígena y no indígena;
- polarización política entre el Gobierno y la oposición;
- conflicto por los recursos (concentrados en el Este del país no indígena);
- conflicto entre el desarrollo y la protección del medio ambiente y la población indígena;
- divisiones territoriales (conflicto Este-Oeste) y el secesionismo en los cuatro departamentos de la llamada "media luna";⁶
- conflicto acerca del papel y modelo del Estado (el Gobierno de Morales es claramente intervencionista y la oposición es liberal).
- el papel e independencia del Poder Judicial.

Tradicionalmente, los conflictos sociales son el patrón dominante de la inestabilidad política en Bolivia. Las razones son múltiples, relacionadas con un Estado disfuncional y el antiguo modelo de democracia exclusiva y elitista. Entre otros factores, los principales impulsores del conflicto son una débil democracia (de los pactos de élite a la polarización política), combinados con un alto grado de demandas políticas y movilización social, un sistema institucional disfuncional (el Parlamento, las Fuerzas Armadas, la justicia y la policía), desigualdad social y exclusión étnica, así como reformas económicas neoliberales en los años previos a Morales. Los resultados son inestabilidad política y altos niveles de conflicto violento en el período 1984-2008, sobre todo en 1984 y 2003. Con antelación al mandato de Morales, las movilizaciones sociales forzaron a varios presidentes (entre ellos Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa) a renunciar. Las altas demandas sociales contrastaron con la baja capacidad de respuesta por parte de los Gobiernos. Se pueden distinguir tres períodos de conflictos:

1) 1985-2003. Más de 200 víctimas en violentas confrontaciones por las políticas sociales y económicas. La respuesta del Gobierno fue la represión y el uso de la policía.

2) 2003-2005. Demandas sociales, secesionismo de los cuatro departamentos del Este del país e inestabilidad política. El Gobierno de Carlos Mesa creó un departamento para la prevención y resolución de conflictos -integrado en el Ministerio de la Presidencia- con una oficina de **alerta temprana**. La iniciativa ha sido apoyada y mantenida por el Gobierno de Morales; sin embargo, debido a la falta de recursos y experiencia, no se han adoptado alertas o medidas de prevención de conflictos. El "sistema" nacional de alerta temprana sirve para compilar información y está diseñado para anticipar y prevenir conflictos y abusos de los derechos humanos (lecciones aprendidas por conflictos violentos) en el futuro. No recibe ningún apoyo externo y se encuentra todavía en un estadio inicial. Existe una necesidad urgente de formación, plantilla y trabajos de inteligencia.

⁶ Los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija representan el 44 por ciento del PIB.

Cuestiones de conflicto clave/cuestiones clave para la alerta temprana: La movilización popular sirve como un instrumento para la participación democrática y las demandas sociales. Los conflictos de baja intensidad política y social tienen sus raíces en la desigualdad, las divisiones territoriales, la desigual distribución de los recursos y las brechas étnicas. El continuo alto nivel de movilización y lucha respecto de las políticas gubernamentales, combinadas con instituciones democráticas débiles y la polarización, entraña riesgos de inestabilidad política y de retorno a la confrontación violenta. El sistema nacional de alerta temprana no está (todavía) operativo y necesita apoyo logístico y financiero.

2.2. Viejos y nuevos tipos de conflicto en Colombia

En términos de población y territorio, Colombia, un país de ingresos medios con alto nivel de desigualdad social, es el más importante de los tres casos considerados en este informe. Alberga el último conflicto armado -y el de más larga duración- de América Latina que reconoce sus raíces en el siglo XIX. Los principales grupos guerrilleros, el ELN y las FARC, surgieron en los años 1960. Como respuesta, se comenzaron a organizar grupos paramilitares en los 1980 y los carteles del narcotráfico aprovecharon el vacío estatal para expandir su influencia territorial y política. Al final de la Guerra Fría, la creciente debilidad ideológica del ELN y las FARC se vio compensada por su involucramiento en el narcotráfico, el secuestro y los ataques terroristas. En los 1990, el por entonces Presidente Ernesto Samper hizo concesiones territoriales a las FARC. Su Gobierno (1994-1998) estuvo caracterizado por la violencia generalizada como consecuencia de unas FARC fuertes y la creciente influencia de las fuerzas paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Los llamados "parapolíticos" llevaron a un sistema semi-feudal en las áreas rurales dominadas por alianzas entre los barones de la droga y los paramilitares que se habían infiltrado en las instituciones estatales (el Congreso, el Gobierno y la política local). Las propiedades rurales y las disparidades regionales estaban en el corazón del conflicto, según las ONG, y llevaron a que hubiera cinco millones de personas desplazadas, altas tasas de homicidio, violaciones de derechos humanos y el riesgo de un Estado frágil. Las principales respuestas nacionales al conflicto armado desde el final de los 1990 pueden resumirse de la siguiente forma:

- 1) Andrés Pastrana (1998-2002) comenzó un proceso de paz a través de negociaciones con las FARC. El Estado se vio aún más debilitado por nuevas concesiones territoriales y su falta de monopolio del uso de la violencia, particularmente en las áreas rurales del país, dominadas por la guerrilla, los paramilitares y los barones de la droga. Los ataques del 11S en Estados Unidos marcaron un cambio radical en la política gubernamental pasando de la negociación al uso de la fuerza militar. Las FARC y el ELN fueron clasificados como grupos terroristas por parte del Gobierno de Andrés Pastrana y más tarde, en 2002, por la UE, acompañando la iniciativa española. El Plan Colombia, lanzado en 2001, sirvió como una estrategia de seguridad nacional para combatir a los señores de la guerra a través de medios militares. El Gobierno de Estados Unidos proporcionó generosos recursos para el entrenamiento y fortalecimiento de las fuerzas armadas y la policía en su lucha contra las guerrillas y los barones de la droga. Fue durante su gobierno que se creó un SAT para advertir ante masacres y violaciones de derechos humanos).
- 2) A través de su política de "seguridad democrática", el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) militarizó el conflicto. En 2005 el Congreso aprobó la Ley de Justicia y Paz como un incentivo

para la desmovilización de los paramilitares y, en menor grado, la guerrilla. Con un fuerte apoyo de Estados Unidos, el Gobierno de Uribe recuperó la presencia militar en áreas rurales y antiguos territorios dominados por las FARC, así como mejoró la seguridad de los ciudadanos. La situación comenzó a equilibrarse hacia el lado de las Fuerzas Armadas y tanto la guerrilla como los grupos paramilitares fueron debilitados. Como consecuencia, el conflicto continuó a nivel de baja intensidad. La guerrilla se retiró a los límites Norte y Sur de Colombia. Su presencia y el desplazamiento de operaciones militares provocaron tensiones diplomáticas con Ecuador y Venezuela en varias ocasiones. Bajo la Ley de Justicia y Paz y la observación de la Organización de Estados Americanos (OEA), se desmovilizaron 30.000 paramilitares. Sin embargo, sólo tres líderes paramilitares fueron juzgados y sentenciados a ocho años de prisión (el máximo). La política de Uribe tuvo una serie de consecuencias negativas: primero, el resurgimiento de *BACRIM*; segundo, el aumento de los abusos de los derechos humanos por parte de las fuerzas militares (particularmente el escándalo de los "falsos positivos" cuando 2.000 hombres jóvenes inocentes, supuestamente guerrilleros, fueron asesinados); tercero, una política populista de polarización entre la derecha y la izquierda; cuarto, una política social clientelista sin reforma agraria; quinto, la simbiosis entre Estado y Gobierno, paramilitares y corrupción.

3) El Presidente José Manuel Santos (2010-hasta el presente), anterior ministro de Defensa con Uribe, mantuvo la estrategia de seguridad democrática, basada en la derrota militar de los grupos armados. Sin embargo, bajo su Gobierno se introdujeron cuatro grandes cambios: (i) la recuperación de propiedades incluyendo la devolución de tierra a sus antiguos dueños (desplazados) y compensaciones; (ii) el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado y la posibilidad de negociaciones con las (debilitadas) FARC y/o ELN, acompañadas por cambios constitucionales previstos que podrían reformar el marco legal para la justicia transicional; (iii) la aprobación, en junio de 2011, de una Ley de Víctimas y Restitución de las Tierras, que incluye compensaciones para las víctimas de abusos de los derechos humanos y asesinatos, así como la memoria histórica (haber sido testigo de abusos de los derechos humanos); (iv) una reforma penal que reduce la edad de castigo a los 14 años y elimina las sentencias de prisión para delitos menores. Todos estos pasos se consideran parte de la política dual de Santos de reconciliación nacional y debilitamiento militar de los grupos armados. A nivel regional, a través de las medidas de fomento de la confianza, Santos ha mejorado las relaciones con Ecuador y Venezuela.

Las respuestas de Uribe y Santos han sido exitosas como estrategias para restar importancia al conflicto armado e incrementar la seguridad ciudadana. Aunque está más débil, el ELN tiene todavía alguna presencia en la frontera norte con Venezuela. Pese a su alianza con los narcotraficantes, las FARC han sido debilitadas y golpeadas por la muerte de tres de sus principales líderes. Según algunos observadores locales, existe una ventana de oportunidad para negociar con las FARC. Santos ha dado también algunos pasos iniciales para reconocer el conflicto rural y compensar a las víctimas (400.000 familias fueron forzadas a abandonar sus tierras sin sus títulos de propiedad). No obstante, las raíces sociales del conflicto (altos niveles de desigualdad y grandes diferencias regionales) todavía deben ser abordado, así como también el reto de reintegrar a los ex-guerrilleros o paramilitares en la sociedad.

Cuestiones de conflicto clave/cuestiones clave para la alerta temprana: A pesar de haber reducido el conflicto armado a algunas áreas rurales y a las regiones de la frontera Norte y Sur con Venezuela y Ecuador, los abusos de los derechos humanos y las ejecuciones extra-judiciales están todavía presentes en Colombia. Además, han surgido nuevos grupos criminales y podrían amenazar la tendencia hacia el debilitamiento y la desmovilización de los grupos armados no estatales. Para enfrentar estas nuevas amenazas se debería reactivar el sistema nacional de alerta temprana, para lo cual se debería considerar el apoyo financiero por parte de la UE.

2.3. Violencia generalizada y tensiones políticas en Venezuela

Sin ninguna razón evidente para la violencia, Venezuela es hoy mucho más insegura que su vecina Colombia. Con una tasa de homicidios del 52 por 100.000 habitantes (cifras de 2009 aportadas por ONG⁷) -la tercera causa más común de muerte- el país andino se ha convertido en uno de los más inseguros de las Américas.⁸ En 2009, Venezuela registró cerca de 20.000 homicidios y más de 16.000 secuestros. A diferencia de otros países, los conflictos violentos tienen múltiples raíces y no están directamente relacionados con actores claramente identificables, tales como los “barones del narcotráfico” en México, las pandillas juveniles en América Central o los grupos de guerrilla en Colombia. La violencia es consecuencia de tres factores:

- un Estado frágil e ineficiente sin capacidad de mediar o canalizar el conflicto social;
- un Gobierno que carece de voluntad política y una sociedad civil débil sin capacidad real para responder;
- la creciente polarización política bajo el Gobierno de Hugo Chávez (1999-hasta el presente).

Existen dos corrientes principales de conflicto que están estrechamente entrelazadas: la polarización política entre el Gobierno y la oposición y los crecientes índices de criminalidad debido a la circulación de armas y los conflictos interpersonales. Muchos actores (a nivel estatal y no estatal) están involucrados en la violencia. A diferencia de Bolivia y Venezuela, durante mucho tiempo el Gobierno había ignorado el problema (las estadísticas oficiales sobre la criminalidad no se han publicado desde 2005) y reaccionó muy tarde. Como su respuesta ha sido ad hoc y guiada por la ideología (la creación de una nueva Policía Bolivariana cercana al Gobierno de Chávez) probablemente no resolverá el problema en el corto/medio plazo. Los índices de criminalidad son particularmente altos en las áreas más pobres del país dominadas por los leales a Chávez, donde las instituciones estatales están menos presentes. Los altos índices de impunidad (90 por ciento) y de criminalidad, los conflictos políticos y la desintegración social ofrecen una mezcla explosiva que podría transformar a Venezuela en un Estado frágil.

Las consecuencias socio-económicas de la violencia ya son visibles: migraciones, fuga de capitales y altos índices de pobreza. Aunque la inseguridad pública ha sido un problema de larga data en Venezuela con antelación al Gobierno de Chávez, la situación ha empeorado

⁷ El Gobierno no ha publicado cifras oficiales desde 2005.

⁸ En Caracas, los índices de homicidio han aumentado al 118 por 100.000 habitantes.

durante su mandato. La violencia reconoce múltiples raíces: (i) conflictos personales y la falta de instancias de mediación en áreas de pobreza; (ii) la circulación de casi 15.000 armas (entre 28 millones de habitantes); (iii) el aumento del narcotráfico y de las bandas criminales (nueve de cada 10 víctimas son hombres jóvenes y pobres); (iv) un discurso político violento por parte del presidente y la militarización de la sociedad a través de la creación de milicias; (v) un proceso de “des-institucionalización” (según encuestas de opinión pública, el 80 por ciento de los ciudadanos cree que el Estado es débil y el 70 por ciento describe a la policía como muy ineficiente, violenta y corrupta); (vi) la polarización política entre el Gobierno y la oposición, así como entre la administración central y las locales; (vii) la represión de la oposición y el acoso a las ONG; (viii) los altos índices de pobreza y desigualdad, combinada con la decadencia social; (ix) el narcotráfico (Venezuela es un importante país de tránsito en América Latina) y la presencia de grupos de la guerrilla colombiana en las regiones fronterizas; (x) la creciente dificultad para distinguir entre delincuencia y violencia política.

A diferencia de Bolivia y Colombia, las respuestas nacionales al conflicto han sido débiles, insuficientes y descoordinadas. Dada la fragilidad de las instituciones y la baja voluntad política del Gobierno para abordar la violencia, no se han adoptado sistemas de alerta temprana ni políticas de prevención de conflictos, ni a nivel gubernamental ni de ONG. Como el 90 por ciento de los venezolanos considera la seguridad pública como el principal problema nacional, la cuestión está altamente politizada. En este contexto particular sería extremadamente difícil crear un sistema de alerta temprana creíble o neutral a nivel nacional.

Aunque el Gobierno de Chávez aprobó 15 planes para la seguridad nacional y nombró 11 ministros de Justicia y Asuntos Internos, las cifras no muestran ningún progreso. Si bien las reformas judiciales o de prisiones no se han abordado, desde 2006 la reforma de la policía ha estado en el centro del debate. Los resultados de los esfuerzos de reforma de 2006 han sido recientemente reactivados por el Ministro Tareck El Aissami.⁹ Según el diagnóstico, los principales problemas son la falta de coordinación entre las diferentes fuerzas de seguridad, las violaciones a los derechos humanos, la corrupción y la impunidad. Se ha hecho algún progreso respecto de la formación y los incentivos salariales con respecto a la nueva Policía Bolivariana en Caracas (3.000 hombres). Sin embargo, la respuesta dominante a la violencia continúa siendo la represión. La ausencia de una estrategia gubernamental coherente ha sido compensada parcialmente por las ONG y otras iniciativas de la sociedad civil que han empezado a monitorear y analizar el fenómeno y a publicar sus propias estadísticas basadas en información oficial (no pública). Sin embargo, la represión y el acoso a los representantes de las ONG demuestra nuevamente que la cuestión es parte de la confrontación política entre el Gobierno y la oposición en Venezuela. La perspectiva de elecciones presidenciales en 2012 y la enfermedad de Chávez son factores de conflicto adicionales en un ambiente de polarización y tensión política.

⁹ En un seminario sobre gobernanza y gestión de políticas celebrado en noviembre de 2011 en Venezuela (con la participación de expertos españoles y británicos). Ver Consejo general de Policía (2011). *Gobernanza y gestión de la policía: avances del nuevo modelo policial venezolano*. Publicaciones Monfort, Caracas.

Cuestiones de conflicto clave/cuestiones para la alerta temprana: Venezuela, prácticamente ignorada por la comunidad internacional, está en camino de convertirse en un Estado frágil. Los conflictos políticos y la represión han aumentado, al igual que las tasas de homicidios. La mezcla entre “des-institucionalización”, polarización, autoritarismo, la circulación de armas y los altos índices de criminalidad, combinados con la crisis de liderazgo político a partir de la enfermedad del Presidente Chávez, podría resultar en una confrontación violenta.

3. El compromiso de la UE

Más por accidente que por vocación, la UE se ha convertido en el principal actor externo en Bolivia y Venezuela. En este último país, su compromiso ha sido tradicionalmente bajo si se lo compara con el papel destacado de Estados Unidos. Las tensas relaciones entre los Gobiernos de Morales y Chávez con Washington han conllevado un papel más protagónico de la UE en ambos países. Asimismo, en los tres países la UE es la principal fuente de ayuda al desarrollo: en el período 2007-2013, se han comprometido €320 millones con Colombia, €234 millones con Bolivia y €40 millones con Venezuela.

La UE tiene una imagen positiva y relaciones fluidas con los actores gubernamentales y no gubernamentales en Bolivia y Colombia. En estos países, la UE desempeña un papel clave en el desarrollo social y en la lucha contra las drogas (representando un cierto contrapeso a las políticas de erradicación de Estados Unidos). Los principales intereses europeos son el “desarrollo alternativo”, los recursos naturales (el gas boliviano y el petróleo venezolano) y el comercio.

A pesar del disminuido papel de EE.UU., la UE tiene un bajo perfil en Venezuela. Los contactos tanto con el Gobierno como con la sociedad civil son más bien limitados debido al difícil y polarizado ambiente político y la amenaza (latente por parte del Gobierno Chávez) de cortar los fondos externos, particularmente en áreas sensibles tales como los derechos humanos o la inseguridad pública que podría ser considerada como una injerencia en asuntos internos. No ha habido problemas similares en Bolivia y Colombia.

Bolivia y Colombia han sido incluidos en el Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y son beneficiarios de los proyectos de respuesta a crisis del IdE. Colombia recibió €5 millones para las víctimas del conflicto más €1, 2 millones de apoyo al "Grupo de Trabajo para la Memoria Histórica", y Bolivia obtuvo fondos para varios proyectos relacionados con el reforzamiento del diálogo nacional y las instituciones democráticas. Venezuela es un beneficiario menor de los proyectos de IEDDH¹⁰ y no ha sido incluido en el IdE. Desde la salida de Venezuela de la Comunidad Andina, los canales de diálogo político se limitan al marco general de las cumbres y las reuniones ministeriales UE-América Latina y el Caribe. En los tres países, los documentos de Estrategia de País para cinco años y las Declaraciones del Consejo han sido los principales instrumentos de la UE.

El perfil de la ayuda y el IdE en Bolivia

¹⁰ €900.000 en 2009 y €1,2 millones (por año) en 2010 y 2011.

En Bolivia, la UE (Comisión y Estados miembros) tiene un perfil como donante sólido y consolidado. Al ser uno de los países más pobres de América Latina, Bolivia recibe la mayor parte de la ayuda de la UE y está entre las máximas prioridades de la región. La UE ha estado involucrada activamente en el proceso de transformación político y social bajo Evo Morales, a través de la mediación política y la observación electoral. Según algunos observadores locales, tiene una imagen positiva y fuerte como proveedor de ayuda al desarrollo. Si se la compara con Estados Unidos (y la antigua presencia de la Agencia de Control de Drogas (DEA por su sigla en inglés), las actividades de la UE no se consideran como una interferencia en los asuntos internos, y su política sobre las drogas ha sido considerada menos intervencionista. La Comisión Europea y los Estados miembros (particularmente Alemania, Países Bajos, Suecia y España) tienen una fuerte presencia en el país. Si se lo compara con el enfoque gubernamental de la UE, las actividades de los Estados miembros tienden a priorizar a los actores no estatales. Según el documento de Estrategia de País de la Comisión Europea, las prioridades de la ayuda se centraron en cuestiones ajenas al conflicto, tales como la lucha contra las drogas, las pequeñas y medianas empresas o la gestión de recursos naturales.

En octubre de 2009, la Comisión Europea decidió incluir a Bolivia en el IdE y financiar proyectos por un presupuesto total de €4 millones. La motivación detrás de esta iniciativa fue la de apoyar, como parte de la estrategia de prevención de conflictos de la UE, el diálogo nacional y las instituciones democráticas en un momento crítico del proceso democrático boliviano en el contexto de las tensiones surgidas debido a la adopción de la nueva Constitución en enero de 2009 y las elecciones presidenciales de diciembre del mismo año. En la misma línea de la alerta temprana y la prevención de conflictos, se aprobaron varios proyectos para la promoción del diálogo y el apoyo institucional, entre ellos el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral y el apoyo al Parlamento en la implementación legislativa de la Constitución, la observación electoral por parte de las ONG, los foros para "el diálogo Este-Oeste" con una ONG local, formación en medios de comunicación (con el Centro Carter), apoyo a los movimientos sociales indígenas, y desarrollo alternativo (con UNODC). En principio, los proyectos financiados a través del IdE finalizarán en 2012. La percepción local del Instrumento, así como de los proyectos financiados a través de éste tiende a ser positiva, particularmente en lo que respecta al apoyo electoral y la construcción del diálogo. Los aspectos negativos que se identificaron fueron la lentitud en la puesta en marcha, la escasa evaluación de los proyectos y la presencia de consultores externos con conocimientos de la realidad local limitados. España es el único Estado miembro que está financiando varios proyectos sobre prevención de conflictos y construcción de la paz.

En diciembre de 2010, el Consejo de Ministros decidió incluir a Bolivia como uno de los países pilotos para la implementación de las Conclusiones del Consejo sobre la democracia en las relaciones exteriores de la UE de 2009. Esto resultará en un análisis del estado de la democracia en el país, el mapeo de la cooperación de la UE en materia de democracia y diálogo con otros socios. Este ejercicio terminará con una propuesta sobre cómo mejorar la futura cooperación en este campo con Bolivia.

3.2. La construcción de la paz y los derechos humanos en Colombia

Tradicionalmente, en Colombia hubo una división del trabajo implícita entre la UE y Estados Unidos: Washington aportó asistencia militar para apoyar la política de seguridad democrática y la lucha contra las drogas, mientras que la UE ofreció ayuda al desarrollo para la construcción de la paz y el desarrollo alternativo (a la coca). Adicionalmente, la política de desarrollo alternativo de la UE y su enfoque local y regional se ve como un contrapeso a la política más intervencionista de Estados Unidos (de erradicación y apoyo militar). Los laboratorios de paz financiados por la Comisión Europea en diferentes partes del país, están dirigidos a fortalecer las capacidades locales para la paz y del desarrollo, son la "marca" más visible de la UE en el país. Algunos entrevistados las consideraron como la respuesta europea al Plan Colombia.

A diferencia de Bolivia y Venezuela, el Parlamento Europeo (PE) tiene un alto perfil en Colombia. Desde la perspectiva de algunos miembros de la Eurocámara, existe un cierto "*trade off*" entre los derechos humanos y los intereses económicos. Si bien los abusos de los derechos humanos son regularmente condenados y denunciados por el PE, la Comisión Europea -particularmente la Delegación en Bogotá- ha concentrado sus actividades recientes en el acuerdo de libre comercio entre la UE y Colombia que ya ha sido aprobado pero aún no está ratificado. Aún así, la UE mantiene un diálogo regular sobre derechos humanos en Colombia con delegados del Gobierno y un foro paralelo con representantes de la sociedad civil. El foro de diálogo oficial surgió durante el Gobierno de Uribe a solicitud de algunas ONG locales y algunos Estados miembros. Existen también consultas regulares sobre seguridad entre la UE y el Gobierno colombiano.

El documento de Estrategia País de Colombia indica claramente su enfoque centrado en la ayuda al desarrollo para apoyar la paz y los derechos humanos (no es así en los casos de Bolivia y Venezuela). Dado que Colombia figura entre las prioridades latinoamericanas para la ayuda al desarrollo, la delegación de la UE que cuenta con una plantilla de 60 personas es una de las más importantes en la región. La UE está financiando más de 150 proyectos multianuales, de los cuales 55 están orientados hacia la gobernanza democrática, los derechos humanos y las reformas institucionales, y 44 hacia la prevención de conflictos. Colombia ha estado entre los principales beneficiarios del IEDDH. Desde 2007, se han comprometido fondos limitados -€6,2 millones- al componente de largo plazo de la IdE: los proyectos se concentran en materia de derechos humanos. La idea detrás de esto fue la de apoyar los procesos de construcción de la paz y reconciliación que siguieron a la controvertida Ley de Justicia y Paz. Hasta 2010, el IdE financió el programa "Ayuda orientada a la víctimas como contribución a la construcción de la paz y la reconciliación", que incluía asistencia legal para las víctimas de los paramilitares desmovilizados y el apoyo a las políticas de justicia transicional. En 2011, comenzó una segunda iniciativa para apoyar al Grupo de Trabajo Colombiano sobre la Memoria Histórica.

3.3. Bajo perfil y cautela política en Venezuela

En Venezuela, los actores externos están cada vez bajo una mayor presión. Dado el bajo perfil político del socio comercial más importante del país, Estados Unidos, la UE se ha convertido en un donante principal y un actor externo de relevancia. Sin embargo, el difícil ambiente político, las limitaciones oficiales impuestas a los contactos con ONG¹¹ y la reticencia del Gobierno a cooperar en cuestiones políticas tales como los derechos humanos o la seguridad pública representan serias limitaciones institucionales y políticas para el compromiso de la UE en Venezuela. Debido a la sensibilidad de la cuestión, no se ha podido revelar información sobre el contenido de los informes internos de la Delegación a Bruselas.

Dado que no afecta a los intereses de seguridad de los actores externos (Estados Unidos es el principal) y por el difícil ambiente político, la violencia no ha sido abordada por la comunidad internacional, incluyendo a la UE. Asimismo, como se dice que Venezuela posee las mayores reservas de petróleo del mundo, existe también un cierto "*trade off*" entre los intereses económicos y las preocupaciones de seguridad y derechos humanos.¹² La falta de instrumentos políticos en un país exportador de petróleo, en el cual la ayuda al desarrollo ha sido insignificante, y la falta de canales de diálogo político (antes Venezuela participó al menos en el diálogo UE-Comunidad Andina) también impide una mayor influencia política europea en el país. Además de algunos proyectos sobre derechos humanos y algunos recursos para ONG que trabajan en seguridad pública, las actividades de la UE en Venezuela se han centrado en el desarrollo socioeconómico y la ayuda oficial al desarrollo con socios gubernamentales.¹³

4. La capacidad y los límites de la UE para la alerta temprana y la prevención de conflictos

4.1. Análisis de conflictos

Dado su compromiso y presencia de larga data en Bolivia y Colombia, la UE cuenta con una amplia y reconocida capacidad para el análisis de conflictos utilizando sus propios recursos (delegaciones y presencia de los Estados miembros), así como agencias no gubernamentales (*think tanks*, ONG, medios de comunicación, socios locales) y oficiales (oficina de la presidencia, ministerios, autoridades regionales). Aunque el compromiso de la UE en los dos países se basa en estrechas relaciones con todos los actores locales, algunos observadores han criticado las actividades de la Comisión Europea por tener un enfoque pro-gubernamental. En Bolivia, la delegación de la UE cuenta con un representante especial para la prevención de conflictos y, en Colombia, con un funcionario para derechos humanos. La percepción positiva sobre el papel y la imagen de la UE (concepto integral y de largo plazo, atención social, reconocimiento de las raíces del conflicto, respuestas blandas) prevalecen por sobre la crítica, los largos procedimientos administrativos, el enfoque

¹¹ La ley nacional de soberanía prohíbe la financiación externa a las organizaciones sospechadas de ser parte de la oposición.

¹² S. Gratius (2011). 'EU Democracy Promotion in Latin America: More a tradition than a Policy', *European Foreign Affairs Review*, Nº 16. p. 689-703.

¹³ La ODA reciente incluye el proyecto "Drogastop" como parte del compromiso de la Comisión Europea para combatir y prevenir el abuso de drogas.

gubernamental y la falta de una estrategia de evaluación comprehensiva que incluya a los actores locales.

La sólida capacidad de la UE para el análisis y la comprensión de conflictos en Bolivia y Colombia contrastan con la limitada capacidad para evaluar el conflicto en Venezuela, como consecuencia de la débil presencia europea y los limitados contactos con el Gobierno y la sociedad civil organizada. Aunque los funcionarios de la UE son conscientes de los crecientes niveles de criminalidad y violencia política, no se han extraído conclusiones sobre las respuestas europeas. Entre otras razones, los intereses económicos, el desacuerdo entre Estados miembros, la cautela política y la baja prioridad de Venezuela en la política de la UE pueden haber desempeñado un rol.

En **Bolivia**, varias Declaraciones del Consejo sobre la situación desde 2005 demuestra que la UE está consciente de los múltiples tipos de conflicto y del riesgo de confrontación violenta entre el Gobierno, la oposición y los movimientos indígenas y sociales. En varias ocasiones, el Consejo de la UE subrayó la necesidad de un diálogo nacional, la unidad del país y una solución pacífica de las controversias, particularmente en 2008 y 2009.¹⁴ Las críticas respecto de la capacidad de la UE para la evaluación de conflictos se concentran en el enfoque pro-gubernamental de la Delegación de la UE y algunos observadores notan una cierta desconexión con las opiniones y necesidades locales. Algunos Estados miembros de la UE argumentan que el enfoque gubernamental podría incluso favorecer a una de las partes del conflicto y debería equilibrarse más mediante el aumento de los fondos para las ONG y/o los grupos opositores. La escasa coordinación entre la Delegación de la UE y los Estados miembros ha sido identificada también como un problema adicional para el análisis de conflicto, dado que raras veces existe un enfoque común o análisis sobre la alerta temprana.

En **Colombia**, a través del estrecho contacto con las agencias gubernamentales y un amplio abanico de socios no gubernamentales, así como de las capacidades de análisis de conflicto en la Delegación de la UE en Bogotá y las Embajadas de los Estados miembros, la UE tiene un detallado conocimiento de la evolución del conflicto y de la situación de los derechos humanos. Sin embargo, se puede subrayar una cierta diferencia entre el enfoque del PE sobre los derechos humanos y el reciente acento en temas comerciales por parte de la Comisión Europea. Además, según algunas voces críticas, los costes de los abusos de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas han sido valorados por debajo de los resultados positivos de la política de seguridad democrática del Gobierno Uribe (y ahora el de Santos).

¹⁴ Ver, por ejemplo, la Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre la situación en Bolivia del 11 de abril de 2008. Disponible en <http://europa.eu/rapi/pressReleasesAction.do?reference=PESC/08/46&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> y 12 de septiembre de 2008. Disponible en http://europa.eu-un.org/articles/en/article_8136_en.htm); la declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre el referéndum en Bolivia del 28 de enero de 2009. Disponible en www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/cfsp/105643.pdf

Desde 2002, cuando la UE incluyó a las FARC y el ELN en la lista de grupos terroristas, su antiguo enfoque en las negociaciones y el diálogo entre la guerrilla y el Gobierno cambió hacia un claro apoyo a la política de seguridad democrática de Uribe. Esta perspectiva se puede confirmar por las recientes Declaraciones del Consejo sobre Colombia.¹⁵ Aunque el contacto con las ONG y la oposición es fuerte, y la UE continúa abogando por una solución negociada al conflicto armado interno, el cambio en la política de la UE marcó el camino hacia un enfoque claramente pro-gubernamental. Por consiguiente, los intereses económicos y de seguridad (la “securitización” de la ayuda al desarrollo y la clasificación de las AUC, el ELN y las FARC como grupos terroristas) podrían tener un cierto impacto en las (ausentes) políticas de alerta temprana y prevención de conflictos. También cambió la evaluación de conflictos de la UE, dado que las demandas sociales de la guerrilla ya no se ven como legítimas. En este sentido, la evaluación del conflicto se acercó más a la del Gobierno. Con la vista puesta en el acuerdo comercial, los intereses económicos también desempeñaron un papel en la evaluación del conflicto y, particularmente, la evaluación de la situación de los derechos humanos (por ejemplo, aunque era parte del diálogo sobre derechos humanos, apenas ha habido una reacción por parte de la UE en el caso de los “falsos positivos” en Colombia).

El caso de **Venezuela** es diferente. El documento de Estrategia de País 2007-2013 no aborda el problema de la seguridad ni hace mención al respecto. Sin embargo, los funcionarios de la UE en Caracas y Bruselas son conscientes de los riesgos de la fragilidad del Estado, la represión selectiva, la circulación de armas, la corrupción y la criminalidad (por parte de la policía y otros actores), así como de las tensiones en la frontera con Colombia. Reconocen también algún impacto negativo sobre los proyectos financiados por la Comisión Europea así como el acoso a los activistas sindicales y de derechos humanos. La Delegación de la UE envía informes con regularidad a Bruselas, entre ellos sobre la inseguridad pública, pero no ve ninguna razón para reaccionar.

En este caso, los intereses conflictivos entre derechos humanos, seguridad pública e intereses económicos de algunos Estados miembros obstaculizan un mayor compromiso de la UE con Venezuela. En consecuencia, no existe consenso entre los Estados miembros sobre cómo tratar a este país: si bien algunos están a favor de una mayor presión diplomática sobre el Gobierno, otros prefieren abstenerse respecto de los asuntos internos.

Los limitados contactos en Venezuela y la escasa presencia regional de la UE son factores adicionales que impiden la alerta temprana o las políticas de prevención de conflictos. La falta de estrategias gubernamentales fiables para responder a la creciente violencia y su reticencia a involucrar a actores internos constituye un impedimento añadido para un mayor compromiso político de la UE. Cuando la Comisión Europea expresó, por ejemplo, su deseo de apoyar la política de reformas, no recibió ninguna respuesta por parte del

¹⁵ Ver la Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre las elecciones en Colombia, Bruselas, 29 de mayo de 2002. Disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/02/76&format=HTML&aged=1&language=EN&uiLanguage=en>; la Declaración de la Presidencia en nombre de la UE sobre las elecciones presidenciales en Colombia, Bruselas 31 de mayo de 2006. Disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/06/77&format=HTML&aged=1&language=EN&uiLanguage=en>

Gobierno de Chávez. Otros proyectos fracasaron o no se pudieron implementar por razones similares.

4.2. (Falta de) Decisiones sobre la alerta temprana y la comunicación interna

Se deben distinguir distintos tipos de sistemas de alerta temprana: para conflictos sociales y confrontaciones políticas en Bolivia; para abusos a los derechos humanos y masacres en Colombia; para la violencia y el Estado frágil en Venezuela. Dado que ninguno de los tres países encaja en el perfil de conflictos clásico, la UE no ha adoptado una decisión clara en ninguno de ellos con respecto a un proceso de alerta temprana. Si bien su desarrollo en Colombia se concentra en el componente clásico de construcción de la paz y los derechos humanos, los proyectos de IdE en Bolivia se centran en la construcción institucional y la promoción del diálogo como una estrategia de prevención de conflictos. La UE no ha respondido a la violencia política y la delincuencia en Venezuela.

En Colombia, particularmente, la Delegación de la UE ha recibido alertas sobre violaciones de los derechos humanos a través de socios locales. En esos casos, la UE contactó a los representantes gubernamentales (las oficinas de derechos humanos o de seguridad de la Presidencia) y/o ONG en el terreno para obtener más información y publicitar la alerta. La comunicación inmediata con Bruselas no se ha considerado. La UE adoptó procedimientos similares en Bolivia. En el marco del controvertido debate sobre el acuerdo de libre comercio con Colombia, la Delegación de la UE reaccionó a varias preguntas realizadas por parte de la Alta Representante, Catherine Ashton, y del Parlamento Europeo.

Aun cuando las decisiones tienden a ser tomadas en el terreno (a nivel de la delegación o del Estado miembro), en los tres países la comunicación entre las Delegaciones de la UE y Bruselas es fluida. Existen contactos regulares entre las Embajadas locales o las Delegaciones y Bruselas. Además, las Delegaciones envían informes anuales o especiales sobre la situación en sus países a los *desk officers* en Bruselas. Mientras que la comunicación con la Comisión Europea funciona razonablemente bien, se detectaron algunos problemas de coordinación (técnica y de proyectos políticos) con los Estados miembros en los tres países.

Mientras que las relaciones son más equilibradas en Colombia, existe un claro predominio de los Estados miembros en Venezuela, y particularmente en Bolivia, si se los compara con la Delegación. En los tres casos existen reuniones de coordinación entre las Delegaciones y los Estados miembros. En Bolivia los encuentros se han formalizado a través de la creación del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia, integrado por las UE, EE.UU., Canadá y Japón, el cual se orienta a la coordinación general entre donantes. Con todo, la Delegación de la UE no forma parte del grupo ad hoc sobre gestión de conflictos. No existe un foro de donantes similar en Colombia, donde varios de los entrevistados criticaron la falta de coordinación entre la UE y Estados Unidos. Lo mismo ocurre en Venezuela: la coordinación interna es limitada y existe un contacto formal limitado con la Embajada de Estados Unidos.

En el período 2000-2003, según algunos diplomáticos de la UE, algunos Estados miembros utilizaron sus sistemas de alerta temprana nacionales para la evaluación de conflictos e informes especiales sobre la inestabilidad política y las tensiones sociales en Bolivia y

Colombia. Sin embargo, no se proveyó de información sobre las relaciones entre el alerta y las respuestas. A nivel de la UE, no existen mecanismos de alerta temprana y, aparte de los Documentos de Estrategia de país de largo plazo, el IpE es el único instrumento colectivo de la UE para abordar y/o prevenir conflictos en Bolivia y Colombia. En general, los diplomáticos de la UE en el terreno tienen un conocimiento limitado de los SAT y los consideran o muy caros o muy complicados para ser aplicados.

En el caso especial de Venezuela, los informes regulares a Bruselas no incluyen ningún alerta. Según algunos diplomáticos europeos, la situación no se consideraba tan seria para justificar una atención especial o para incluir a Venezuela en la “lista” de Estados frágiles. La falta de interés estratégico y la ausencia de un perfil claro de conflicto con actores identificables han contribuido aún más a esta percepción prudente.

La ayuda al desarrollo ha sido la respuesta dominante de la UE a los conflictos en Bolivia y Colombia, pero la inseguridad pública no ha sido identificada como un objetivo para el compromiso con Venezuela. Mientras que las declaraciones del Consejo mostraron un seguimiento estrecho y “una alerta temprana diplomática) sobre conflictos en Bolivia y Colombia, la falta de respuesta en Venezuela (ni siquiera en las declaraciones del Consejo) reflejan los limitados canales de diálogo y el bajo nivel de las relaciones con el país, así como la ausencia de una visión común sobre cómo tratar con la situación política.

En Bolivia y Colombia la política de la UE revela una clara preferencia por las soluciones pacíficas a las crisis políticas y los conflictos. En ambos países, la UE ignora la existencia de sistemas nacionales de alerta temprana que podrían ser una herramienta de utilidad para fortalecer las capacidades locales en la prevención de conflictos y para compensar la falta de mecanismos de la UE: En los tres casos. La ausencia de decisiones y respuestas de alerta temprana se puede atribuir a tres factores principales: el claro enfoque en la ayuda al desarrollo; la falta de intereses fuertes de seguridad y/o mecanismos de diálogo especial con América Latina (aparte de la lucha contra la droga); el perfil de los intereses económicos dominante en España.

4.3. Conclusiones y recomendaciones

En comparación con el caso de Bolivia, la UE tiene un más bajo perfil como actor político en Colombia y Venezuela. En los tres países se la percibe como una proveedora de ayuda al desarrollo. Dado que Bolivia y Colombia son grandes receptores de ayuda, prestan una mayor atención a la UE que el exportador de petróleo y socio distante Venezuela. También se pueden identificar en los tres países algunas líneas de conflicto entre los derechos humanos y la construcción de la paz, por un lado, y los intereses económicos (gas boliviano, comercio colombiano, y petróleo y gas venezolano), por el otro.

Por distintas razones, ninguno de los tres países ha sido abordado por el SAT de la UE y no se han anunciado alertas. Aunque la UE es un actor bastante neutral y financia programas con ONG en Bolivia, Colombia y Venezuela, la concentración de la Cooperación Oficial al Desarrollo en nombre de la Comisión Europea es percibida (por parte de algunos Estados miembros y ONG locales) como un enfoque pro-gubernamental.

En términos de visibilidad, capacidad, presencia y compromiso con los derechos humanos, la paz y la lucha contra las drogas, la UE tiene una imagen positiva en Colombia. Los grandes recursos y el perfil de la UE en el único país de América Latina con un conflicto armado son reflejo del concepto clásico de la paz y la seguridad.

La fuerte presencia de donantes europeos en Bolivia tiene la ventaja de la visibilidad y de un perfil alto, pero también la desventaja de una cierta distorsión de poder con respecto a los actores locales, lo que incluye el riesgo de ser “parte del juego político”. Sin embargo, a través del diálogo y el enfoque institucional, la UE intenta contribuir a disminuir las tensiones sociales y políticas en Bolivia y es un socio respetado.

La ausencia práctica de respuestas de la UE a los impulsores del conflicto en Venezuela no sólo socava la credibilidad de la UE sobre alerta temprana y prevención de conflictos sino que también su imagen como actor político y donante. Muy pocos proyectos han abordado la situación de los derechos humanos o la inseguridad pública, y Venezuela no ha sido incluida todavía en el IdE. La falta de respuesta de la UE ha estado en línea con el Gobierno venezolano y otros donantes.

Recomendaciones clave

En Bolivia, la UE debería mantener su perfil y presencia, aumentar los esfuerzos para fortalecer las instituciones estatales y promover el diálogo nacional. Otro reto es el de subrayar la apropiación local de los proyectos e incluir a la sociedad civil en el diseño y evaluación de los proyectos. Además, existe la necesidad urgente de una coordinación más sistemática entre la Comisión Europea y los Estados miembros con respecto a los proyectos sobre derechos humanos y prevención de conflictos. Aparte de utilizar sus propios mecanismos sobre la alerta temprana, la UE debería considerar ofrecer apoyo técnico y financiero (en el marco del IdE) al SAT nacional boliviano, que podría ser usado también por la UE. Esto también contribuiría a aumentar la comprensión de las tendencias de los conflictos locales y al ajuste de las respuestas de la UE a las necesidades nacionales.

En Colombia, la UE debería aumentar su capacidad para la alerta temprana y la prevención de conflictos (abusos de los derechos humanos y masacres). Una herramienta sería la de fortalecer el SAT nacional. Asimismo, sería deseable una mayor coordinación de esfuerzos con Estados Unidos que contribuiría a una división del trabajo y a un perfil más claro de los dos actores externos en Colombia. La estrategia de “desarrollo alternativo” (el remplazo de plantaciones de coca por otros productos agrícolas) debería ser revisado en profundidad y adaptado a las necesidades bolivianas y colombianas.

En Venezuela, los actuales patrones de violencia estructural y polarización política representan una clara amenaza a las tradiciones democráticas y pacíficas del país establecidas desde 1958. Por consiguiente, la Comisión Europea deberá decidir sobre una política más proactiva sobre la violencia política y la seguridad pública. Esto implicaría una revisión crítica de las actuales herramientas y proyectos y una visión más estratégica de Venezuela. Como primer paso, a través del establecimiento de contactos más estrechos con actores gubernamentales y no gubernamentales, la UE debería aumentar su capacidad de concienciación y evaluación de conflictos. Un segundo paso debería ser la activación de

mecanismos de alerta temprana sobre Estados frágiles, sobre todo con respecto a la escalada del proceso de “des-institucionalización”, que incluye la impunidad, la mala gestión del sistema de prisiones, una fuerza policial represora y corrupta, así como violencia política contra los actores no gubernamentales. Siguiendo el ejemplo de Bolivia, la inclusión de Venezuela en el IdE (para financiar proyectos en el campo de la construcción de confianza, diálogo nacional y apoyo institucional) podría ser un tercer paso.

La falta de respuesta de la UE sobre la violencia en Venezuela demuestra que la alerta temprana y la prevención de conflictos todavía se concentran en los clásicos casos de conflictos inter o intra-estatales con perfiles y actores claramente identificables. Por consiguiente, particularmente en América Latina, una región con altos niveles de inseguridad, la UE debería ampliar su concepto de inseguridad a los nuevos desafíos, más allá de los modelos tradicionales. Esto no significa recursos adicionales, sino más bien el ajuste de la actual AOD para incluir más proyectos relacionados con la alerta temprana y la prevención de conflictos. En el caso particular de Venezuela, la alerta temprana debería estar combinada con estrategias de prevención de conflictos. De manera similar a Bolivia, las medidas deberían centrarse en la construcción de confianza entre el Gobierno y la sociedad civil, el apoyo a ONG que trabajan en el campo de los derechos humanos y la seguridad pública, el fortalecimiento de las instituciones y la promoción del desarme a través de la diplomacia pública.