

## PRESENTACIÓN

Esta publicación es el resultado de un trabajo sistemático de reflexión y evaluación sobre la naturaleza, alcance y efectos de la participación de la comunidad internacional en los procesos de negociación que se adelantaron en Colombia y que pueden desarrollarse hacia el futuro, el cual tuvo inicio a finales del año pasado. Este proyecto, auspiciado por la Fundación Ford, fue presentado por la Fundación Ideas para la Paz como una de las expresiones de la labor y misión del empresariado en el país en la búsqueda de promover espacios que contribuyan a la comprensión del conflicto colombiano y de los procesos de dialogo y negociación.

La Dirección del Proyecto estuvo a cargo de Rodrigo Pardo García-Peña y Pilar Gaitán Pavía, contó con la asesoría permanente de Juan Manuel Osorio Acevedo y con el invaluable soporte de Arturo García.

Este proyecto culminó con la realización del Seminario “Comunidad internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia” –Cartagena de Indias, 25 y 26 de abril del año en curso–, con la elaboración de una relatoría sobre el mismo que se puede consultar en la página web de la Fundación, y con la preparación de cuatro documentos de trabajo que constituyen el cuerpo central de este libro. Los objetivos fundamentales de este proyecto pueden resumirse como sigue:

–Examinar el carácter específico del conflicto armado interno colombiano para establecer sus prioridades, necesidades y posibilidades frente a la participación de la comunidad internacional en el proceso, tendiente a una solución política y negociada del mismo. Ello con el propósito de evaluar cuáles serían los esquemas y formas de participación concretas que resulten más adecuados y que favorezcan y hagan más viable, hacia el futuro, la paz en el país.

–Identificar y estudiar las principales percepciones y preocupaciones de los diversos países que interactúan en el proceso de paz colombiano frente a la evolución y perspectivas de resolución del conflicto armado interno. En este sentido, se propuso conocer los enfoques y las propuestas que tienen países tales como los Estados Unidos, Canadá, los países europeos y latinoamericanos, respecto a asuntos tales como: la dinámica del conflicto, el comportamiento de los actores

involucrados, los temas de la negociación y su interrelación con las nuevas prioridades temáticas de la agenda mundial. Las percepciones y enfoques de los diferentes países pueden incidir y/o determinar las modalidades de participación de la comunidad internacional en el proceso.

–Evaluar el nuevo escenario internacional a la luz de las tendencias de la globalización desde una perspectiva que tenga en cuenta no sólo lo económico, sino también lo político, jurídico y cultural. Lo anterior, con el propósito de poder examinar, como manifestaciones específicas de dicho proceso, la constitución de una justicia supranacional, y, a partir de los hechos del 11 de septiembre, la conformación de una alianza global contra el terrorismo.

–Estudiar las inquietudes y preocupaciones de los países latinoamericanos, principalmente de las naciones vecinas, sobre la evolución del conflicto armado interno y sus posibles efectos colaterales (“spill over”).

–Proveer de información calificada sobre los objetivos centrales de este proyecto a la comunidad académica, a los formuladores de políticas y a la sociedad civil de los distintos países que, de una u otra manera, participan en el proceso de paz en Colombia.

Para poner en ejecución el proyecto, se conformaron cuatro grupos de trabajo que, a su vez, respondieron a la identificación de los cuatro objetivos generales del presente proyecto. Los grupos de trabajo se integraron con un número pequeño de personas, que combinó una adecuada formación y respetabilidad académica con un apropiado conocimiento de las instancias de Gobierno, y que son forjadores de opinión en sus países y en sus campos de desempeño profesional. Los grupos fueron integrados por un (1) coordinador y dos (2) o tres (3) miembros más, de la siguiente manera:

**Grupo Número 1:** Modalidades de participación de la comunidad internacional frente al conflicto armado y el proceso de paz. **Coordinado por Eduardo Posada Carbó** e integrado por: Ana Guadalupe Martínez y Augusto Ramírez Ocampo.

**Grupo Número 2:** Enfoques y perspectivas de los países frente al conflicto armado y el proceso de Paz. **Coordinado por Michael Shifter** e integrado por Miriam Kornblit y Joaquín Roy.

**Grupo Número 3:** Globalización, justicia internacional, conflicto armado y proceso de paz. **Coordinado por Carlos Vicente de Roux** e integrado por Robert Goldman y José Miguel Vivanco.

**Grupo Número 4:** Seguridad regional, conflicto armado y proceso de paz. **Coordinado por Alfredo Rangel** e integrado por Harold Klepak, Daniel Pécaut y Francisco Rojas.

Mónica Hirst, Sofía Macher, Ana María Salazar y Joaquín Villalobos también contribuyeron en esta etapa del trabajo, enviando sus aportes por escrito, a los grupos de trabajo 2, 3, 4 y 1, respectivamente.

El trabajo adelantado por los cuatro grupos, además de ser la base para la elaboración de los documentos que hoy se publican, se constituyó en el marco de referencia fundamental para las fructíferas deliberaciones que se llevaron a cabo en el seminario final. En éste también participaron reconocidos académicos y expertos de Canadá, Estados Unidos, Europa y América Latina. Además, se contó con la valiosa presencia de representantes de las embajadas de los países que han colaborado hasta el momento en los procesos de negociación y de delegados de las principales campañas políticas que aspiraron a la Presidencia de la República. Una lista de los participantes en el evento se adjunta al final de esta publicación.

El positivo resultado de esta reflexión y de las propuestas y posibles líneas de acción que se sugieren para contribuir a una más sólida, coherente y efectiva participación de la comunidad internacional en la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional, no hubiera sido posible sin el decidido compromiso de todos aquellos que acompañaron este esfuerzo: en particular del Comité Directivo de la Fundación Ideas para la Paz, del interés y valioso apoyo, académico y financiero de la Fundación Ford y del profesional soporte logístico y administrativo de la FIP, especialmente de Sandra Fonnegra y de Silena Méndez quienes permitieron que el certamen final no sólo fuera grato y amable sino propicio para el trabajo y la reflexión.

Conscientes de la importancia de efectuar una difusión adecuada y efectiva de este material para asegurar que llegue al mayor número de lectores, la FIP quiere unirse al esfuerzo editorial que la

revista Cambio y la editorial Alfaomega Colombiana S.A. vienen realizando con la publicación de su serie “Libros de Cambio.”

Rodrigo Pardo García Peña, Pilar Gaitán Pavía.

Dirección del Proyecto

Juan Manuel Osorio Acevedo.

Asesor del Proyecto

## INTRODUCCIÓN

Una reflexión sistemática sobre lo que ha sido y podría ser la participación de la comunidad internacional frente a la solución política del conflicto armado, y que permita avanzar hacia la formulación de propuestas que la hagan viable en la búsqueda de la paz, requiere el estudio de varios temas centrales.

Cabe destacar que la participación de la comunidad internacional parece un hecho irreversible por diferentes motivos: en primera instancia, por su creciente presencia en los procesos de negociación que se han adelantado hasta el momento; en segundo lugar, por los mismos componentes internacionales del conflicto (vínculos con el fenómeno de las drogas ilícitas, violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, depredación del medio ambiente, migraciones y desplazamiento de personas, etc.); y tercero, por el impulso que recibió a través de la “diplomacia por la paz” de la Administración Pastrana. Así mismo, habría que registrar la opinión, cada vez más generalizada y consolidada tanto interna como externamente, sobre la necesidad y conveniencia de dicha participación en los procesos de negociación que puedan darse hacia el futuro.

No obstante, el consenso que parece existir en torno a esta participación, resulta fundamental hacer un alto en el camino para preguntarse por sus bondades y ventajas, y por las limitaciones y dificultades que le son propias. Más aún, si se trata de alcanzar una internacionalización positiva de la solución política del conflicto y de evitar una internacionalización que pueda tener “efectos perversos” frente al manejo y resolución de la confrontación armada en Colombia.

De la misma manera, se hace indispensable definir, de forma más clara, lo que significa el concepto de comunidad internacional, el cual puede ser ambiguo o equívoco. Parece pertinente que una definición incluya sus aspectos formales e informales y rinda cuenta, no sólo de los Estados e instituciones intergubernamentales, sino de organismos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la opinión pública internacional.

En esta dirección no resulta acertado visualizar a la comunidad internacional como un todo monolítico y estático. Por el contrario, es indispensable identificar y definir actores individuales, y

conocer las agendas e intereses que pueden motivar la participación de los diferentes agentes internacionales.

Además, se constituye en una labor fundamental definir la naturaleza del conflicto armado interno. A la luz de la nueva coyuntura nacional e internacional, sería necesario llevar a cabo la tarea de reconstruir su historia y examinar su “agenda subjetiva”; estudiar su carácter territorial y naturaleza primordialmente rural; analizar su expansión geográfica y capacidad de permear las estructuras de poder local; y, evaluar su origen político y sustancial transformación en los últimos 10 años.

La longevidad, complejidad y permanente degradación del conflicto lo hacen muy confuso ante los ojos del mundo. Es urgente desarrollar una discusión que, como un ejercicio de soberanía por parte de los colombianos, permita definir con claridad el estatus del adversario. En el país todavía se discute cuál es la legitimidad, representatividad y vocería de los actores armados respecto a las transformaciones sociales que se requieren; y si ellas deben llevarse a cabo por parte del Estado, independientemente de que exista una negociación política en curso. En este orden de ideas, es importante dejar en claro que la finalización del conflicto armado no resuelve, por sí misma, el tema de la paz social. El Estado está obligado a emprender, de manera inmediata y sin supeditación a una eventual negociación política con los actores armados, las reformas estructurales necesarias, inconclusas o aplazadas, que reclama la crítica situación económica, social y política por la que atraviesa el país.

En este sentido, la definición de la naturaleza del conflicto no se debe concebir como un mero ejercicio académico. Por el contrario, tiene consecuencias jurídicas pero, sobretodo, políticas de gran envergadura. Su definición incide y, en cierta forma, determina la postura y los términos del compromiso que puede adoptar la comunidad internacional frente a los procesos de negociación que se desarrollen.

Esta reflexión cobra especial vigencia si se tiene en cuenta que las dos organizaciones guerrilleras, FARC y ELN, y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– han sido catalogadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como organizaciones terroristas, calificación que también se adoptó por parte de la Unión Europea en el caso de las AUC y las FARC.

La reflexión anterior plantea, a su vez, una oportunidad para redefinir cuáles son los propósitos de un proceso de negociación con la guerrilla y para expresar que lo que se busca es la finalización del conflicto armado: la desmovilización, la dejación de las armas y la reinserción.

Para alcanzar este propósito es imperativo el fortalecimiento del Estado y de su institucionalidad, lo que de manera alguna se contrapone con la búsqueda de una solución política y negociada del conflicto. Por ello, resulta necesario respaldar la legitimidad que tiene el Estado para ejercer el monopolio de la fuerza y para utilizarla, con pleno respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario, con el fin de enfrentar a todos los grupos armados irregulares.

En este orden de ideas, cabe señalar que el Estado colombiano podría caracterizarse como débil y ausente en varios lugares del territorio, pero no “fallido” o “colapsado”, tal y como podría señalarse en el caso de Somalia o de Camboya. La preservación de su institucionalidad, la alternancia en el poder a través de elecciones regulares y la legitimidad democrática que ello le otorga, no pueden desconocerse. Las condiciones de debilidad o fortaleza bajo las cuales interactúe el Estado con la comunidad internacional, también determinan las modalidades de participación de la misma y el tipo de acciones que emprenda, por ejemplo, frente a una eventual “intervención humanitaria”.

Otro de los temas relevantes para avanzar en la reflexión que se ha propuesto es el de construir un marco de referencia que contenga unos principios y unas reglas básicas para orientar la participación de la comunidad internacional frente al conflicto. En este sentido se invita a realizar un balance sistemático sobre lo que ha sido, hasta el momento, dicha participación y repensar los mecanismos y escenarios que se han utilizado.

Al respecto, se propone que la construcción de ese marco de referencia incluya una evaluación específica del papel que desempeñaron los distintos gobiernos y organismos (en particular las Naciones Unidas) en los procesos de negociación que se adelantaron con las FARC y el ELN durante esta Administración. Dicho papel no siempre fue definido con claridad y coherencia por parte del Gobierno, que no pudo establecer con precisión el mandato y alcance de la participación internacional.

Dicho marco de referencia se constituiría en un punto de partida para diseñar una estrategia sobre la participación de los distintos actores internacionales que sea integral, de largo plazo y tenga una agenda definida. El diseño de esta estrategia, por tanto, evitaría que ésta se construyera sobre la marcha de los acontecimientos, de manera reactiva y sin consensos básicos que le den solidez y posibilidades de éxito.

El diseño de dicha estrategia debe buscar puntos de convergencia entre una posible participación de los Estados Unidos, la cual resultaría de mayor importancia, y de la Unión Europea. Así mismo, explorar la conformación de una instancia regional ad-hoc similar al grupo de Contadora, la cual podría jugar un papel dinamizador y de gran credibilidad en un proceso negociador. Igualmente, dicha estrategia debería contemplar, de forma más decidida y permanente, las herramientas que ofrecen los mecanismos multilaterales y buscar la consolidación de una “relación especial” con los países vecinos, pero sin involucrarlos directamente en la resolución del conflicto, criterio que se aplicaría especialmente en el caso de Venezuela.

Una estrategia integral, coherente y de largo plazo, como la que se ha planteado, debe a su vez tomar en consideración las distintas perspectivas y preocupaciones que tienen los diferentes países frente al conflicto armado interno y sus posibilidades de resolución. Más aún, si se tiene en cuenta que Colombia es percibida como un “país problema” y como una eventual amenaza para la seguridad y estabilidad regional. En este mismo sentido, es conveniente impulsar políticas y tomar medidas conjuntas con todos aquellos países cuyos propios procesos de violencia, inestabilidad política, deterioro de la situación económica e incremento de la criminalidad organizada, retroalimentan el conflicto colombiano.

Por otra parte, esta estrategia no puede perder de vista el rol de la comunidad internacional en asuntos de tanta trascendencia como la puesta en marcha de las nuevas políticas de defensa y seguridad en el hemisferio, y sus posturas y acciones frente a la globalización de la justicia.

Esta última ha cobrado un especial impulso para que se respeten y acaten los valores democráticos, se observen los principios básicos del derecho internacional y se acojan las decisiones judiciales proferidas por los tribunales internacionales. La importancia que ha adquirido la cooperación judicial

internacional entre los Estados puede incidir en los procesos de paz que se adelanten y reducir sensiblemente el margen de tolerancia frente a la impunidad que pueda generar la solución política del conflicto. La “justicia sin fronteras” ha cobrado una fuerza especial y hoy nos pone ante una realidad contundente: el clamor para que las violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario sean juzgadas y castigadas.

En lo referente al tema de la mediación internacional, reviste crucial importancia la adecuada selección de un mediador de las más altas calidades y representatividad política, así como la oportunidad para que éste desarrolle su mandato. En todo caso, la mediación debe estar revestida de capacidad de persuasión, fuerza y credibilidad, y contar con las garantías y el respaldo necesario, tanto interna como externamente, para poder realizar su misión. En este sentido, el papel de las Naciones Unidas y de su Secretario General parece ser el más aconsejable. Este podría estar apoyado por un grupo de países amigos del Secretario General, que actuaría bajo su coordinación, lo que le daría pluralidad y mayor fortaleza política, y garantizaría, en buena medida, la cohesión en sus actuaciones y pronunciamientos. En la búsqueda de una sólida y efectiva estructura de apoyo, la labor de organismos especializados del sistema de Naciones Unidas presentes en el país, como la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, también puede ser fundamental. Sería conveniente ampliar su mandato, consagrando en él expresamente el apoyo a la mediación que llegue a establecerse.

En este contexto, una mayor presencia y participación de la comunidad internacional en Colombia implica enormes retos para su diplomacia, los cuales deben ser estudiados a profundidad y adecuadamente valorados. Las gestiones internacionales que se emprendan en materia de negociación del conflicto armado deben formar parte integral de la política exterior colombiana y no operar como “ruedas sueltas”. Deben, así mismo, ejecutarse por parte de funcionarios debidamente especializados y entrenados para tales fines, capaces de atender de forma idónea los múltiples frentes que exige, hoy en día, el concepto amplio e incluyente de comunidad internacional.

La modernización de la Cancillería y la profesionalización de su servicio exterior deben tener como norte el desarrollo de una capacidad de respuesta frente a los nuevos desafíos que se presentan y que

obligan a atender una gama compleja de temas e intereses, muchos de los cuales, están interrelacionados con el conflicto interno.

Finalmente, se considera conveniente que exista en el Gobierno nacional una dependencia del más alto nivel, liderada por el Presidente de la República, en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, e integrada por expertos de reconocida experiencia y calidades profesionales. Esta instancia se encargaría de incorporar las experiencias acumuladas, construir una memoria de los distintos procesos de negociación, y de institucionalizar el manejo de las negociaciones mismas que puedan darse hacia el futuro.

**Fundación Ideas para la Paz**

## **RELATORÍA**

Elaborada por: Pilar Gaitán Pavía y Juan Manuel Osorio Acevedo

A continuación se presentan de manera resumida las principales líneas de reflexión, conclusiones y propuestas en torno a los cuatro grandes temas que se adelantaron en las discusiones del seminario.

### **1. Modalidades de Participación de la Comunidad Internacional frente al Conflicto Armado**

Una reflexión sistemática sobre lo que ha sido y podría ser la participación de la comunidad internacional frente a la solución política del conflicto armado, y que permita avanzar hacia la formulación de propuestas que la hagan viable en la búsqueda de la paz, requiere el estudio de varios temas centrales.

En primer término, cabe destacar que la participación de la comunidad internacional parece un hecho irreversible. Esto se debe a varias razones: a su creciente presencia en los procesos de negociación que se han adelantado hasta el momento; a los mismos componentes internacionales del conflicto (vínculos con el fenómeno de las drogas ilícitas, violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, depredación del medio ambiente, migraciones y desplazamiento de personas, etc.); y, al impulso que recibió a través de la “diplomacia por la paz” de la Administración Pastrana. Así mismo, habría que registrar la opinión, cada vez más generalizada y consolidada tanto interna como externamente, sobre la necesidad y conveniencia de dicha participación en los procesos de negociación que puedan darse hacia el futuro.

No obstante, el consenso que parece existir en torno a esta participación, resulta fundamental hacer un alto en el camino para preguntarse por sus bondades y ventajas, y por las limitaciones y dificultades que le son propias. Más aún, si se trata de alcanzar una internacionalización positiva de la solución política del conflicto y de evitar una internacionalización que pueda tener “efectos perversos” frente al manejo y resolución de la confrontación armada en Colombia.

En segundo lugar, se hace indispensable definir, de manera más clara, lo que significa el concepto de comunidad internacional, el cual puede ser ambiguo o equívoco. Parece pertinente que una definición incluya sus aspectos formales e informales y rinda cuenta, no sólo de los Estados e instituciones intergubernamentales, sino de organismos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la opinión pública internacional.

En esta misma dirección se señaló que no es acertado visualizar a la comunidad internacional como un todo monolítico y estático. Además, que ello no es incompatible con la necesidad de identificar y definir actores individuales, así como las agendas e intereses que pueden motivar la participación de los diferentes agentes internacionales.

En tercera instancia, se consideró fundamental definir la naturaleza del conflicto armado interno. A la luz de la nueva coyuntura nacional e internacional, es necesario llevar a cabo el ejercicio de reconstruir su historia y examinar su “agenda subjetiva”; estudiar su carácter territorial y naturaleza primordialmente rural; analizar su expansión geográfica y capacidad de permear las estructuras de poder local; y evaluar su origen político y su dramática transformación en los últimos 10 años.

La longevidad, complejidad y permanente degradación del conflicto lo hacen muy confuso ante los ojos del mundo. Es urgente desarrollar una discusión que, como un ejercicio de soberanía por parte de los colombianos, permita definir con claridad el estatus del adversario. En el país todavía se discute cuál es la legitimidad, representatividad y vocería de los actores armados respecto a las transformaciones sociales que se requieren; y si ellas deben llevarse a cabo por parte del Estado, independientemente de que exista una negociación política en curso.

En este orden de ideas, se debatió cómo la finalización del conflicto armado no resuelve el tema de la paz social. La definición de la naturaleza del conflicto no se reduce a un ejercicio académico. Por el contrario, tiene consecuencias jurídicas, pero sobretodo políticas de gran envergadura. Su definición incide y, en cierta forma, determina la postura y los términos del compromiso que puede adoptar la comunidad internacional frente a los procesos de negociación que se desarrollen.

Esta reflexión cobra especial vigencia si se tiene en cuenta que las dos organizaciones guerrilleras, FARC y ELN, y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– han sido catalogadas por el Departamento de Estados de los Estados Unidos como organizaciones terroristas, y que varios países europeos comparten esta denominación.

La reflexión anterior plantea, a su vez, una oportunidad para redefinir cuáles son los propósitos de un proceso de negociación con la guerrilla y para expresar que lo que se busca es la finalización del conflicto armado: la desmovilización, la dejación de las armas y la reinserción.

En este contexto, también se señaló la legitimidad que tiene el Estado para ejercer el monopolio de la fuerza y para utilizarla, con pleno respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario, con el fin de enfrentar a todos los grupos armados irregulares. Estado, que podría caracterizarse como débil y ausente en varias lugares del territorio, pero no “fallido” o “colapsado”, tal y como podría señalarse en el caso de Somalia o de Camboya. La preservación de su institucionalidad, la alternancia en el poder a través de elecciones regulares y la legitimidad democrática que ello le otorga, no pueden desconocerse. Las condiciones en las que acuda el Estado a la comunidad internacional también determinan las modalidades de participación de la misma y el tipo de acciones que emprenda, por ejemplo, frente a una eventual “intervención humanitaria”.

En cuarto término, se propuso establecer un marco de referencia que contenga unos principios y unas reglas básicas para la participación de la comunidad internacional. Es necesario realizar un balance sistemático sobre lo que ha sido, hasta el momento, dicha participación y repensar los mecanismos y escenarios que se han utilizado.

Al respecto, se propuso que la construcción de ese marco de referencia incluyera una evaluación específica del papel que desempeñaron los distintos gobiernos y organismos (en particular las Naciones Unidas) en los procesos de negociación que se adelantaron con las FARC y el ELN durante esta Administración. Dicha labor no siempre fue definida con claridad y coherencia por parte del Gobierno, que no pudo establecer con precisión el mandato y alcance de la participación internacional.

Este marco se constituiría en un punto de partida para diseñar una estrategia sobre la participación de los distintos actores internacionales que sea integral, de largo plazo y tenga una agenda definida. El diseño de la misma, por tanto, evitaría que se construyera sobre la marcha de los acontecimientos, de manera reactiva y sin consensos básicos que le den solidez y posibilidades de éxito. También se subrayó, como un aspecto complementario, la importancia que adquiere en todo proceso negociador la discreción y bajo perfil que deben tener los distintos agentes internacionales involucrados.

En quinto lugar, y ante eventuales procesos de negociación, se plantearon las siguientes propuestas:

Buscar puntos de convergencia entre una posible participación de los Estados Unidos y la de la Unión Europea; explorar la conformación de una instancia regional ad-hoc, similar al grupo de Contadora, la cual podría jugar un papel dinamizador y de gran credibilidad en un proceso negociador; acudir de forma más decidida y permanente a mecanismos multilaterales; y, desarrollar y consolidar una “relación especial” con los países vecinos, pero sin involucrarlos directamente en la resolución del conflicto, criterio que se aplicaría especialmente en el caso de Venezuela.

En sexto término, respecto al tema de la mediación internacional, aunque no se avanzó mucho en las características que ésta tendría, sí se señaló lo crucial que resulta una adecuada selección del mediador, así como la oportunidad para que desarrolle su mandato. En todo caso, la mediación debe estar revestida de capacidad de persuasión, fuerza y credibilidad, y contar con las garantías y el respaldo necesario, tanto interna como externamente, para poder realizar su misión. En este sentido, se consideró que el papel de las Naciones Unidas y de su Secretario General podría ser el más aconsejable. El apoyo de organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, puede ser también fundamental.

En séptima instancia, se destacó que una mayor presencia y participación de la comunidad internacional en Colombia implica enormes retos para su diplomacia, los cuales deben ser estudiados a profundidad y adecuadamente valorados. Las gestiones internacionales que se emprendan en materia de negociación del conflicto armado deben formar parte integral de la política exterior colombiana y no operar como “ruedas sueltas”. Deben, así mismo, ejecutarse por funcionarios

debidamente especializados y entrenados para tales fines, capaces de atender de forma idónea los múltiples frentes que exige, hoy en día, el concepto amplio e incluyente de comunidad internacional.

La modernización de la Cancillería y la profesionalización de su servicio exterior deben tener como norte el desarrollo de una capacidad de respuesta frente a los nuevos desafíos que se presentan y que obligan a atender una gama compleja de temas e intereses, muchos de los cuales, están interrelacionados con el conflicto interno.

Finalmente, se consideró conveniente que exista en Colombia una agencia del más alto nivel, liderada por el Presidente de la República, en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, integrada por expertos de reconocida experiencia y calidades profesionales. Dicha dependencia estaría dirigida a incorporar las experiencias acumuladas, a construir una memoria de los distintos procesos de negociación y a institucionalizar el manejo de las negociaciones mismas que puedan darse hacia el futuro.

## **2. Perspectivas y Preocupaciones de la Comunidad Internacional frente al Conflicto Armado y el Proceso de Paz**

Existe una seria y creciente preocupación en los países de Europa y América en torno al conflicto colombiano, la cual se ha acentuado a raíz de la ruptura de las conversaciones de paz con las FARC el pasado mes de febrero.

En los países vecinos, la preocupación se debe especialmente al aumento en la producción y tráfico de drogas ilícitas, a la expansión de los actos de violencia y criminalidad a través de las fronteras, y al creciente número de desplazados. También esta preocupación proviene del creciente papel de los Estados Unidos en el conflicto y la importancia que éste asigna a la asistencia militar. Para un buen número de latinoamericanos dicho énfasis reduce la capacidad de maniobra para una acción diplomática efectiva que contribuya a resolver el conflicto.

Los países europeos y Canadá también cuestionan la forma en que los Estados Unidos han venido encauzando sus políticas en torno al conflicto colombiano. Ellos perciben como contraproducente que el énfasis esté en combatir el narcotráfico y el terrorismo.

Los países de Europa, Canadá y los Estados Unidos igualmente han manifestado preocupación por las implicaciones de la deteriorada situación económica, los altos índices de secuestro e inseguridad, y las violaciones a los derechos humanos, provenientes de todos los actores. Además, si bien existe gran admiración por la fuerte tradición democrática de Colombia, también persiste preocupación por la corrupción generalizada que socava las distintas instituciones.

En Estados Unidos, las versiones encaminadas a considerar que el Estado colombiano ha “colapsado” son vistas como algo real, lo cual explica el endurecimiento de la opinión pública en el país, así como el creciente apoyo a soluciones más autoritarias.

Colombia es vista en los Estados Unidos con mayor interés que en los países Europeos o Canadá. Los tres países de América Latina más involucrados en el conflicto colombiano son Cuba, México y Venezuela. Para otros países suramericanos, tales como Brasil, Colombia es importante pero no prioritaria.

Persiste el sentimiento generalizado de que el gobierno Pastrana no hizo suficientes esfuerzos para comprometer a las demás naciones en el apoyo al proceso de paz. En varios países existe buena voluntad, pero para realizar un papel eficiente necesitan tener funciones claramente definidas.

Si bien los demás países latinoamericanos y europeos entienden las grandes diferencias entre el reto colombiano y la situación de Centroamérica en los años ochenta, se hace continua referencia al modelo de Contadora como fórmula. A pesar de las dificultades experimentadas por las Naciones Unidas en sus recientes esfuerzos por avanzar en el proceso de paz en Colombia, existe la sensación de que en algún momento podría ser de utilidad que esta organización, a través del Consejo de Seguridad, se involucre más y desempeñe un papel preponderante. Es evidente que el rol que Naciones Unidas ejerza dependerá del enfoque adoptado por el próximo gobierno y su apertura para aceptar un mandato claro para la coordinación y verificación de un acuerdo de paz definitivo. El

clima posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre también incidirá en las posibilidades de conformación de dicho escenario. En los países europeos se registra una especial resistencia a la lógica que podría acompañar una “guerra” conducida por los Estados Unidos en contra del terrorismo.

Todos los actores externos parecen reconocer que las instituciones del Estado colombiano necesitan contar con un decidido apoyo para revertir la crítica situación de orden público. Muchos de ellos acogen con beneplácito los recientes anuncios sobre la modernización y fortalecimiento de las fuerzas militares, aunque persiste la sensación de que estos no son suficientes. Algunas evaluaciones sugieren que aun si los recursos se aumentaran cuatro veces seguirían siendo insuficientes.

Se observa, así mismo, un acuerdo generalizado en torno a la importancia de adelantar profundas reformas del Estado colombiano. La resolución del conflicto pasa por la realización de reformas sociales estructurales y reformas institucionales de envergadura.

Con relación a la viabilidad de la incorporación de los grupos armados en el sistema político se advierten visiones diferenciadas. Si bien se estima que a ello debe conducir un proceso de negociación política, se llama la atención sobre su naturaleza crecientemente delincuencial y las dificultades que ello entraña.

Puede apreciarse también un sentimiento generalizado respecto a las dificultades de orden histórico que enfrenta Colombia, derivadas, en buena medida, de la existencia de un Estado débil y con poca presencia en amplios sectores del territorio nacional. La ayuda externa encaminada a fortalecer el Estado de derecho y las instituciones democráticas es un punto de convergencia entre las visiones de los distintos agentes internacionales que, a su vez, puede hacer más efectiva la participación de la comunidad internacional frente a la solución política del conflicto.

Se aprecia un amplio consenso en torno al papel estratégico que pueden jugar los Estados Unidos frente al conflicto, el cual tampoco tiene una posición unificada sobre las características y oportunidades de su participación. En la actualidad, las distintas instancias políticas y de opinión de ese país están realizando una revisión de su política externa y probablemente varíe la situación que

limita la ayuda al combate del narcotráfico y aumente el apoyo en materia de lucha contra los actores armados.

Esto puede atribuirse, en parte, a los cambios de énfasis a raíz de los atentados del 11 de septiembre, pero también, y quizás es lo más importante, a la ruptura de los diálogos y al endurecimiento de la opinión pública colombiana con respecto a la insurgencia. El que Colombia se convierta en la primera prioridad para los Estados Unidos dependerá, en buena medida, de lo que ocurra en el escenario internacional, especialmente en Medio Oriente y Afganistán.

En este sentido, parece muy probable que los Estados Unidos intensifiquen su ayuda a Colombia, a pesar de la creciente preocupación en el Congreso y en la administración Bush respecto al grado de compromiso existente en el país para realizar las reformas institucionales necesarias. El porcentaje del Producto Interno Bruto asignado a asuntos de seguridad y defensa, así como la legislación que regula el servicio militar obligatorio, son quizás las principales preocupaciones, aunque existen también otras, tales como las relacionadas con la reforma fiscal.

Uno de los aspectos de mayor interés en los Estados Unidos es el incremento del fenómeno del paramilitarismo y sus presuntos vínculos y relaciones con las fuerzas militares. La percepción es que las AUC han evolucionado en una especie de “Frankenstein” y que el futuro apoyo de los Estados Unidos al sector seguridad dependerá, en gran parte, de que el Gobierno obtenga resultados tangibles en la lucha y control de estos grupos armados. Este será, quizás, el principal compromiso que busquen los Estados Unidos con el próximo gobierno.

A raíz de la creciente incertidumbre en el Medio Oriente y la reciente crisis en Venezuela, se registra una clara percepción de que el petróleo pueda llegar a ocupar un papel más importante en la determinación de las políticas de los Estados Unidos hacia Colombia. Ello se ve reflejado en la solicitud presupuestal de la administración Bush para que se le asigne al Gobierno colombiano una partida de cerca de US\$ 100 millones para proteger el oleoducto. Sobre el particular, existe la inquietud de que se pueda propiciar una peligrosa situación de involucramiento sin “punto final”.

Se mencionó, como un punto central, que quizás ahora existan mayores puntos de coincidencia entre las posiciones de Estados Unidos y Europa con relación al conflicto colombiano. Es notable que la posición de los distintos países europeos es muy variada, y que la postura de España es, tal vez, la que más se aproxima a la de Colombia y los Estados Unidos, en lo referente al Plan Colombia, por ejemplo. De hecho, muchos europeos aún albergan serias dudas y reservas con relación al enfoque militar de la política norteamericana y preferirían un mayor nivel de compromiso político y apoyo para una solución negociada.

Además, existen diferencias, particularmente entre Estados Unidos y Europa, con relación a la prioridad que se le debe dar a la cooperación para la defensa de los derechos humanos y para el impulso de los programas de desarrollo social. En este orden de ideas se señaló, como un punto para la discusión, la posibilidad de que frente a un escenario de escalamiento del conflicto armado varios países de la Unión Europea opten por sustraerse de la situación colombiana.

Los eventos del 11 de septiembre no han tenido un impacto significativo en la actitud de los países europeos hacia el conflicto colombiano, con excepción del Gobierno español. La mayoría de ellos, aún tienden a ver la crisis colombiana como un fenómeno relacionado más directamente con las inequidades estructurales que con la droga o el terrorismo. A pesar de algunos cambios en el discurso oficial, buena parte de la opinión en Europa continúa escéptica con relación al componente terrorista del caso colombiano.

En la gran mayoría de América Latina, los gobiernos al igual que las organizaciones no gubernamentales, están visiblemente preocupados por el deterioro de la situación social y política en Colombia. En el Brasil, por ejemplo, ha habido un creciente interés y análisis en torno a la situación nacional, y especialmente sobre el tema del narcotráfico. Interés y preocupación que se extienden a todos los países vecinos.

Los países de la región han puesto en marcha diversas políticas para protegerse del efecto del “contagio” por el desbordamiento del conflicto, pero ha habido poca cooperación intraregional.

En este marco, la crisis venezolana podría constituirse en una situación propicia para que los países vecinos, conjuntamente con Colombia, diseñen y desarrollen una estrategia regional con el fin de enfrentar concertadamente y de manera más efectiva los distintos problemas fronterizos. Finalmente, y frente a un escenario hemisférico cada vez más sensible y complejo, los Estados Unidos están llamados a desempeñar un papel catalizador del entendimiento y de la cooperación, ejerciendo su liderazgo e impulsando procesos más concertados y constructivos para la región.

### **3. Globalización, Justicia Internacional, Conflicto Armado y Proceso de Paz**

El proceso de globalización que se viene registrando, particularmente en la última década, tiene implicaciones que van más allá de la esfera económica. Las exigencias por parte de la comunidad internacional para que se respeten y acaten los valores democráticos, se observen los principios básicos del derecho internacional y se acojan las decisiones judiciales proferidas por los tribunales internacionales, pueden ser esenciales para determinar la forma de participación internacional en situaciones de conflicto armado interno como el colombiano.

La importancia que ha adquirido la cooperación judicial internacional entre los Estados puede, así mismo, incidir en los procesos de paz que se adelanten y reducir sensiblemente el margen de tolerancia frente a la impunidad que pueda generar la solución política del conflicto.

La “justicia sin fronteras” ha cobrado un especial impulso y hoy nos enfrenta ante una realidad contundente: el clamor para que las violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario sean juzgadas y castigadas.

Diversos son los casos que ilustran los esfuerzos que se adelantan a nivel mundial para cerrarle el paso a la impunidad: las legislaciones nacionales que le dan un tratamiento supranacional a las más graves violaciones a los derechos humanos, en casos tales como el del General Pinochet y el del primer ministro Sharon; la creación de Tribunales Internacionales ad-hoc para Ruanda y la Ex Yugoslavia, que conocen de casos como el del ex jefe de gobierno Slobodan Milosevic; el acuerdo para establecer un tribunal en Sierra Leona y el establecimiento de una Corte Penal Internacional.

Lo anterior es directamente aplicable a la crisis humanitaria colombiana que inquieta en alto grado a la comunidad internacional y constituye uno de los casos prioritarios para los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos. En este marco, se planteó la necesidad de diseñar un esquema de tratamiento de justicia hacia el pasado que tenga en cuenta las exigencias de la globalización, que se haga cargo de las particularidades de la situación nacional y que reconozca la imposibilidad de esclarecer y castigar todos los hechos producto de la violencia política. Reviste la mayor importancia el que los autores de las atrocidades sean juzgados y condenados por los propios tribunales colombianos y, en esa medida, que la justicia internacional se constituya en un factor de impulso y complementariedad.

Como marco general se consideró que el límite de lo que puede ser perdonado, en aras de la paz, debe estar trazado por el derecho humanitario. Es así como la premisa sería que las infracciones graves al DIH no pueden ser objeto de perdón y olvido, mientras que los actos de violencia que no lo transgredan, sí pueden serlo.

En este sentido, se propuso, en primer término, la posibilidad de conceder una amplia amnistía respecto a los delitos que no constituyan infracciones graves al DIH. Es decir, abarcaría los llamados actos legítimos de guerra: delitos políticos (rebelión, sedición, asonada), homicidios en combate, destrucción de propiedad y daños colaterales a bienes civiles cuando no fueran excesivos. Se advirtió, no obstante, que dicha amnistía no podría dejar de lado a las víctimas de los aludidos delitos con relación a una futura reparación.

En segundo lugar, se enfatizó en la necesidad de realizar un gran esfuerzo de investigación y castigo a los responsables de las infracciones más graves al DIH cometidas en el país en los últimos años. Para ello, se propuso seleccionar un número de casos atroces tales como las grandes masacres, las cadenas de homicidios por fuera de combate, de secuestros o de desapariciones forzadas que hubieran sido cometidos por los mismos sujetos o en ejecución de un mismo plan (que constituyan crímenes de lesa humanidad).

En tercera instancia, se pensó mantener en funcionamiento los mecanismos de administración de justicia con relación a los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que no pertenezcan a

las dos categorías anteriores, pero aplicando políticas elásticas en la ejecución de las penas. Estos llamados “*casos intermedios*” deben ser objeto de investigación y enjuiciamiento pleno. Dichas actuaciones concluirían, idealmente, en la expedición de condenas contra los responsables de estos delitos. No obstante, las penas decretadas en esas sentencias podrían ser objeto de reducción, reconversión (transformando, por ejemplo, la reclusión en la prestación obligatoria de determinados servicios sociales), suspensión u otras medidas similares. El derecho internacional permite la reducción y la suspensión de penas, como medidas de clemencia, excepto para ciertos delitos, como el genocidio. Podrían, además, establecerse estímulos y beneficios para estimular la participación de las víctimas en los procesos, así como la colaboración de los procesados con la justicia.

El esquema anterior podría ayudar a crear un clima de impulso a las investigaciones sobre violaciones de los DDHH y del DIH, y facilitaría el punto de cierre del ciclo del conflicto armado y de sus efectos sobre la historia de violencia en Colombia.

Además, se planteó como un valioso mecanismo de apoyo e impulso extrajudicial, el establecimiento de una Comisión de la Verdad de composición mixta (nacional e internacional) y complementaria de los órganos de administración de justicia, que ayude a hacer claridad sobre el pasado de violencia que pesa sobre el país y formule una suerte de *authoritative history* del reciente pasado de la nación.

Esta comisión contribuiría a establecer la responsabilidad de los actores armados y de los sectores políticos y sociales en la violencia política, y favorecería a esclarecer sus causas. Podría además ayudar a que las víctimas ubiquen sus dramas personales en el contexto de la situación nacional e intenten superarlos vinculándose a proyectos de reconstrucción del país. La labor de una Comisión de la Verdad redundaría en la creación de una atmósfera social de apoyo a los esfuerzos especiales que emprendiera la administración de justicia para castigar a los autores de las violaciones de los DDHH y el DIH, y podría constituirse en un importante auxilio para los fiscales y los jueces, al remitirles las denuncias y las pruebas que logre recoger sobre dichas violaciones.

Con relación a la Corte Penal Internacional, se anotó que una de sus principales contribuciones consistiría en ayudar a señalar los límites que deben existir entre lo aceptable y lo inaceptable respecto al conflicto armado interno.

La CPI tendrá jurisdicción con relación a los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, como los que se han cometido y se siguen cometiendo en el conflicto colombiano. Sin embargo, las normas que rigen a los tribunales internacionales no les permiten actuar de manera directa y generalizada con relación a delitos cometidos en Colombia. El papel de la misma será subsidiario del de los tribunales nacionales. Por lo tanto, la intervención de la CPI con relación a los hechos ocurridos en el país dependerá de lo que hagan o dejen de hacer los órganos nacionales de administración de justicia. Es así como se debe propugnar porque éstos últimos cumplan sus funciones hasta el punto de hacer innecesaria e impropia cualquier actuación de la Corte en mención.

Con todo, la CPI puede cumplir una labor relevante en la lucha por la investigación comprehensiva de las violaciones de los DDHH y del DIH en Colombia. Si las instancias judiciales nacionales se concentran exclusivamente en la investigación de los delitos cometidos por uno de los actores armados, le abrirán camino, aunque no lo deseen, a la actuación de la Corte, obligando a los tribunales internos a replantear sus esquemas de investigación y juzgamiento.

Por otra parte, mientras termina el conflicto y se alcanza una solución negociada del mismo, la Corte puede cumplir también un papel de prevención y disuasión entre quienes violan los DDHH y el DIH.

Durante el debate se plantearon observaciones y críticas a la propuesta señalada. En ellas se expresó la percepción de que sin tolerar altos niveles de impunidad, es muy difícil pensar en que pueda ser viable el logro de la paz. No obstante, también se insistió en que el precio de la paz no puede ser la impunidad total.

El grupo propuso la búsqueda de un camino intermedio, éticamente aceptable y políticamente viable, de cara a la solución negociada del conflicto interno, en el que se tengan en cuenta los estándares jurídicos internacionales y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano.

Se planteó, finalmente, otro reto: cómo concebir fórmulas de aplicación futura de la justicia que incidan en el comportamiento de los actores en el conflicto, incentivando el respeto al derecho humanitario y contribuyendo a detener la degradación del conflicto.

#### **4. Seguridad Regional, Conflicto Armado y Proceso de Paz**

Dentro del contexto de la globalización, en el ámbito de la seguridad, las debilidades y fallas en un actor pueden tener incidencia mundial. De allí que en un sistema internacional crecientemente mundializado, las soluciones a los conflictos de envergadura, como el que afecta a Colombia, requieran de alternativas globales y locales simultáneamente. Lo anterior se debe expresar en acuerdos legítimos sustentados por el sistema internacional.

Al desaparecer la guerra fría, en contra de las expectativas en materia de seguridad, el número de conflictos se multiplicó a nivel global. La post guerra fría resultó ser mucho más violenta de lo que se anticipaba.

La posición hegemónica de los Estados Unidos en todas las esferas y el unilateralismo de su política exterior son hechos visibles de la geopolítica contemporánea. Por ello, la nueva agenda de seguridad refleja las visiones, amenazas y desafíos que percibe este país. Dichas amenazas no están ahora sólo asociadas con gobiernos, sino vinculadas a actores no estatales tales como los grupos terroristas y los grupos que alimentan el crimen transnacional organizado. En particular, la posibilidad de que las organizaciones terroristas, atenten contra su seguridad interna y tengan acceso a armas de destrucción masiva, se ha convertido en una de las más importantes preocupaciones, y la lucha global contra el terrorismo en una de sus prioridades.

Se afirmó que mientras los Estados Unidos y sus socios del centro no consideren que los países de la periferia estén patrocinando grupos terroristas que amenacen su seguridad, o que las decisiones de sus gobiernos pongan en riesgo el flujo de recursos naturales esenciales para su supervivencia, las probabilidades de que EE.UU. proyecte sus tensiones internas e intervenga directamente en éstos son menores.

Se sostuvo que, si bien la amenaza más importante para la región son los grupos armados anti-gubernamentales que financian sus acciones bélicas con actividades delictivas como el secuestro, la extorsión, el tráfico de drogas y de armas, aquellos grupos que no amenacen directamente a los Estados Unidos –como es el caso de las FARC– no serían objeto del mismo interés y tratamiento que reciben, por ejemplo, los grupos terroristas en Asia y Oriente Medio.

Se discutió, así mismo, acerca de cómo los atentados del 11 de septiembre fueron un catalizador de tendencias ya existentes en la política de seguridad de la administración Bush. Se planteó que dichos sucesos fortalecen la tesis de que la atención y recursos del Gobierno de los Estados Unidos tendrían que enfocarse hacia los "rogue states" y hacia los grupos terroristas con acceso a armas de destrucción masiva. Desde esta perspectiva, América Latina no se constituiría en una real amenaza para la seguridad de los Estados Unidos, y por ello es previsible que, a mediano y largo plazo, la mayor influencia y presión no se ejerza sobre la región.

Se dejó en claro que el interés de los Estados Unidos en Colombia está dado principalmente por el hecho de que más del 80% de la cocaína y heroína que allí se consume proviene de este país. Su atención sigue primordialmente centrada en el tema del narcotráfico y la denominada "narcoguerrilla".

Se planteó que la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia, en esta coyuntura, probablemente no se va a incrementar drásticamente. El paquete militar asignado en el año 2000 ha sido y sigue siendo controversial, especialmente, por la posibilidad de que se convierta en el inicio de un escalamiento más agudo del conflicto, y que es asimilado, por algunos sectores, al caso de Vietnam. Como consecuencia de dicha controversia se introdujeron restricciones y condiciones tales como los requerimientos en derechos humanos a las fuerzas armadas y el establecimiento de un tope a la presencia de militares estadounidenses en Colombia.

Se puso de presente que los debates actuales sobre la asistencia militar a Colombia giran principalmente alrededor de tres temas:

–El incremento de la asistencia a Colombia en la lucha antinarcóticos. Las posibilidades de que dicha ayuda incremente de manera importante son reducidas, pues se cuestionan los resultados de la ayuda inicial y existen serias dudas acerca de la eficacia de los programas de erradicación de cultivos y desarrollo alternativo.

–La autorización de que se usen los recursos proporcionados y el personal colombiano entrenado para el combate a la guerrilla. Hay posibilidades de que se flexibilicen las reglas ya que es casi imposible separar el negocio del narcotráfico de las actividades de los grupos armados.

–La búsqueda de otros mecanismos para suministrar más ayuda eficaz a Colombia en la lucha contra los grupos armados. Es difícil que se preste una ayuda importante para la lucha anti-insurgente, ya que existen demasiados cuestionamientos por parte de los legisladores norteamericanos sobre la efectividad de la ayuda proveída, y la adecuada prevención y castigo de las violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, se agregó cómo ha venido tomando fuerza la tesis de que el esfuerzo que el Estado colombiano hace en seguridad es insuficiente, que es evidente la falta de compromiso presupuestal y que éste debe incrementarse sustancialmente. Además, se debatió acerca del servicio militar obligatorio. Se argumentó la importancia de que éste sea amplio y democrático, involucrando por igual a todos los sectores sociales. En este sentido, se señaló la necesidad de generar un compromiso civil con el tema de seguridad.

La reestructuración de la institución militar y la profesionalización de sus miembros forman parte del fortalecimiento del Estado como un todo y se constituyen en una herramienta para preservar la democracia. Estos no se contraponen a la búsqueda de la solución política negociada; por el contrario, resultan fundamentales para recuperar el uso legítimo de la fuerza y encaminarse hacia un proceso de paz.

También se reflexionó acerca de la importancia de repensar la agenda dada por los Estados Unidos y ajustarla, en la medida de lo posible, a los intereses prioritarios de la región. Habría que tener en

cuenta que los énfasis de los Estados Unidos no son necesariamente útiles y convenientes para Colombia.

En lo que se refiere al entorno subregional, en primer término, se anotó que Colombia vive un complejo conflicto interno en el que están involucrados múltiples actores y que ha producido una de las mayores crisis humanitarias en América Latina. Su dinámica doméstica, en especial el escalamiento y degradación que ha sufrido dicho conflicto, ha tenido un impacto significativo en las relaciones políticas y militares con los países vecinos. Los efectos colaterales de la confrontación armada, es decir, su incidencia más allá de las fronteras nacionales, es un hecho comprobado. De igual forma, su rol en la cadena internacional de la producción ilícita de drogas ha hecho que Colombia sea observada con atención y preocupación.

Se sostuvo que Colombia debe realizar un importante esfuerzo para que el conflicto no desborde sus fronteras. En este sentido se señaló que, con el fin de evitar la polarización y la militarización de las relaciones entre los Estados, se deberían tomar acciones de carácter preventivo. Específicamente, sería recomendable el desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad a nivel interestatal, con el fin adicional de establecer mecanismos de alerta temprana que eviten un enfrentamiento no deseado entre Colombia y los países vecinos. En esta misma dirección, sería importante buscar que una instancia multilateral asuma el liderazgo en esta materia como un mecanismo preactivo para reducir tensiones y prevenir o neutralizar potenciales conflictos.

Respecto a la percepción de que Colombia se puede convertir en una amenaza para la seguridad regional, se afirmó que, en términos reales, ello implica intención y capacidad de hacer daño, premisas que no se cumplen en nuestro caso. Lo que sí se constituye en una preocupación fundada es la debilidad y, en algunos casos, ausencia del Estado y sus instituciones en algunas regiones particularmente de frontera, así como la dificultad para ejercer un eficaz monopolio del uso legítimo de la fuerza. Se dejó en claro, eso sí, que Colombia está lejos de ser un “Estado fallido”.

Por otro lado, se debatió sobre la inviabilidad e inconveniencia de una solución “externa” al conflicto. No sólo ha sido el propio Gobierno colombiano el que así lo ha señalado con contundencia sino, además, los países latinoamericanos que han reiterado que no procede una intervención en

términos militares en Colombia. Estados Unidos también es reticente a una intervención directa y los organismos internacionales tampoco visualizan una salida de este tipo.

Se enfatizó que en el escenario político internacional no se contempla una intervención militar directa como una opción aceptable. Sí aparecen “*intervenciones*” de distinto tipo que buscan proteger, por otros medios democráticos, lo que aparece como deseable para la sociedad.

Respecto a los cambios en materia de seguridad regional, se planteó la existencia de lo que se llamó una bolsa mixta de respuestas por parte de los diferentes países. Si bien a la frontera amazónica colombo-brasilera, permeada por el tráfico de drogas y armas, Brasil le concede especial importancia, este país no tiene los asuntos de seguridad regional, entendidos como un todo, entre las prioridades de su agenda de seguridad. En Ecuador la frontera con Colombia, lugar de intenso tráfico de municiones y explosivos e insumos para el procesamiento de droga, se constituye en una prioridad para el desempeño de las Fuerzas Militares de ese país, más aún si se tienen en cuenta las incursiones de las FARC en territorio ecuatoriano.

En Panamá, si bien la actividad paramilitar e insurgente en las regiones poco patrulladas de la frontera ha significado un daño sustancial y algunas pérdidas en vidas, el país tiene serias dificultades para manejar este asunto con las fuerzas de seguridad disponibles. En Perú, los asuntos de seguridad regional son de preocupación directa y es probable que el interés nacional frente a ellos aumente. La situación colombiana es una fuente de preocupación para los militares peruanos.

Venezuela ha señalado la situación de la frontera colombiana como uno de sus principales asuntos de seguridad. La cooperación en seguridad regional es al mismo tiempo limitada por los continuos mensajes que recibe el Gobierno venezolano de Washington. Colombia es tema central en la política de seguridad venezolana. En lo que respecta a la guerrilla, la ambivalencia y el pragmatismo predominan entre algunos sectores de las fuerzas militares venezolanas.

Se sostuvo que aunque Colombia no se considere una amenaza para sus vecinos, estos sí la ven como un problema. Se agregó cómo los países cercanos también son un inconveniente para la seguridad de Colombia, ya que actividades ilícitas que se realizan en sus territorios alimentan, en

buena parte, el conflicto interno. Teniendo en cuenta las percepciones anteriores, se manifestó la necesidad de construir relaciones sólidas e integrales con los vecinos, aceptando los problemas conjuntos y buscando soluciones comunes.

Se planteó la necesidad de actuar colectivamente para crear una agenda de seguridad regional y se señaló la importancia de presentar propuestas en la búsqueda de un esfuerzo para darle operatividad a los tratados, pactos y mecanismos de cooperación regional, para que éstos no se queden, como en buena parte está sucediendo, en documentos formales.

Se enfatizó en que abordar problemas en términos bilaterales no es suficiente; que se debe además buscar su tratamiento en términos multilaterales (grupos regionales, por ejemplo). En tal sentido, se propuso la creación de una instancia ad-hoc del más alto nivel, en la que se planteen los problemas y se tracen objetivos conjuntos. Además, se consideró conveniente buscar la inclusión de todos los actores regionales: “a mayor globalización, mayor multilateralismo”

En lo referente al Plan Colombia, se manifestó que éste ha mostrado una capacidad limitada para lograr articularse de manera real con iniciativas más amplias y su limitado alcance hace poco posible que se convierta, de alguna manera, en el factor decisivo para cambiar la lógica del conflicto interno colombiano. Si bien se expresó que aún es muy pronto para evaluar su eficacia sobre el terreno, hubo voces que no dudaron en calificarlo como un fracaso, al considerar que no hay un resultado favorable en la erradicación y sustitución de cultivos, su principal componente. Por otra parte, en lo referente a los temores de que el Plan Colombia ocasione grandes migraciones transfronterizas, se planteó que probablemente éstos fueron sobreestimados. Además, se expresó que el desarrollo del Plan Colombia ha reforzado la idea, por parte de Brasil y Venezuela, de que el conflicto en Colombia sí constituye una amenaza para sus vecinos más cercanos.

Se puso en evidencia la necesidad de reflexionar en la manera de involucrar a países que no son vecinos y que han mostrado interés de cooperar, pero que perciben el tema de la seguridad como no abordable. Se planteó la importancia de buscar involucrar a la UE y sus países en el tema de seguridad, sin que esto tenga implicaciones en el terreno propiamente militar operativo. La cooperación de la UE será fundamental en el tema de la interdicción aérea como alternativa a las

fumigaciones, lavado de activos, levantamiento de la reserva bancaria, intercambio de pruebas, apoyo a la lucha contra el paramilitarismo, reconstrucción social del país y apoyo al desarrollo institucional.

Por lo tanto, se dejó en claro que el planteamiento ‘EE.UU. ayuda para la guerra y Europa para la paz’ es un esquema simplista que plantea una falsa disyuntiva.

Por otra parte, se sostuvo que a pesar de que el Plan Colombia ha tenido una incidencia directa en el crecimiento de las fuerzas militares colombianas, el equilibrio estratégico regional es seguro y sólido. Dicho crecimiento no genera preocupación en Brasil o en Perú y no ha implicado hasta el momento una reacción por parte de Panamá o Ecuador. Sin embargo, existe preocupación en Venezuela.

Por último, se dijo que la diversidad y complejidad del panorama descrito en materia de seguridad plantea la necesidad de construir nuevas oportunidades en un contexto de dificultades. Por ello, se señaló como un importante desafío explorar nuevas alternativas de cooperación en seguridad, para lo cual habrá que tener en cuenta las tendencias que afectan, de una u otra manera, los espacios de acción en el ámbito de la seguridad internacional, tanto por los nuevos hechos como por la capacidad para superar las deficiencias detectadas.

Entre los elementos que explican la pérdida de oportunidades se hizo referencia a los siguientes: el mantenimiento de una “geopolítica auto referente” en el área andina; la debilidad en concretar lo del discurso de la voluntad política de afianzar una paz institucionalizada; la falta de articulación y la debilidad institucional en materias de seguridad de la región con el ámbito global, la OEA y la ONU; la desconfianza entre los latinoamericanos, y entre América Latina y Estados Unidos; el peso de las prerrogativas y espacios de las fuerzas armadas; y, la debilidad institucional y falta de compromiso para articular las declaraciones en un mandato que las vincule.

## **I. Modalidades de Participación de la Comunidad Internacional frente al Conflicto Armado y el Proceso de Paz**

**Coordinado por Eduardo Posada Carbó** e integrado por: Ana Guadalupe Martínez y Augusto Ramírez Ocampo.

### **Introducción**

Cuando parecía superada la crisis de enero de este año –que anticipó la ruptura definitiva de las negociaciones entre la administración Pastrana y las FARC–, *El Tiempo* hizo un balance de lo sucedido, con entrevistas a diversos dirigentes del país. "Todos los consultados", subrayaba el informe, "mencionaron la participación internacional como la gran ganancia que obtuvo el proceso"<sup>1</sup>. Un mes después, al anunciar la ruptura con las FARC, el Presidente Andrés Pastrana señaló como uno de los logros del esfuerzo negociador bajo su gobierno el haber reunido "como nunca antes en nuestra historia, a toda la comunidad internacional en torno a nuestro proceso de paz".

¿Qué forma adoptó la participación de la "comunidad internacional", que tanto se destaca durante el proceso de paz adelantado bajo la administración Pastrana? ¿Y qué formas podría adoptar hacia el futuro, particularmente durante el próximo gobierno, ya frente a renovados esfuerzos negociadores, ya frente a la continuidad o intensificación del enfrentamiento armado? Estos interrogantes resumen los temas centrales que se propuso discutir a los miembros de este grupo de trabajo. En las líneas que siguen, resumo sus principales planteamientos, contenidos en sendos documentos, que respondieron a una serie de preguntas alrededor de dichos temas, complementados por la discusión que tuvo lugar durante un día de trabajo en Bogotá el pasado 23 de marzo<sup>2</sup>. Además de resumir las respectivas posiciones de los miembros del grupo y hacer anotaciones complementarias, aventuro algunas reflexiones sobre aquellos aspectos que, me parece, deberían motivar mayor atención. He añadido también algunas referencias bibliográficas que me han servido de apoyo adicional en la preparación de este informe.

---

<sup>1</sup> "Lo que dejó la crisis". *El Tiempo*, enero 21 de 2002.

<sup>2</sup> Además de los miembros del grupo, Ana Guadalupe Martínez y Augusto Ramírez Ocampo, participaron también en la reunión Arturo García, Director Ejecutivo de la Fundación Ideas para la Paz, y Juan Manuel Osorio. Agradezco sus valiosos comentarios y observaciones.

Antes de abordar los temas centrales, el grupo examinó con cierto detenimiento algunos elementos conceptuales que sirven de marco general a la discusión: la naturaleza del conflicto interno colombiano, la definición de la "comunidad internacional" y los principios que deberían acompañar su participación en los problemas colombianos. Este documento comienza entonces con la discusión de dichos puntos.

## **1. Naturaleza del Conflicto, la Comunidad Internacional y Principios de su Participación**

1.1. Todo intento que se haga por definir la naturaleza del conflicto colombiano tiene eventuales repercusiones, de profundo significado, frente a la "comunidad internacional". El ejercicio de lograr claridad sobre la definición del conflicto es aún más importante si el Estado y la sociedad mantienen el interés de involucrar de manera creciente y efectiva a la comunidad internacional en la búsqueda de su solución. A falta de una narrativa explicativa del conflicto, o frente a una narrativa confusa, la "comunidad internacional" podría tomar decisiones en direcciones equívocas, poco conducentes a los fines que supuestamente se buscan, o, simplemente, preferir el mantenerse al margen<sup>3</sup>.

Ambos miembros del grupo coincidieron en señalar unas características específicas del conflicto colombiano: su longevidad y su "degradación", como consecuencia del peso del narcotráfico y de otras actividades criminales de los grupos subversivos animadas por el lucro, no asociadas con motivos políticos en el desarrollo del conflicto. La "degradación" se ve también reflejada en la proliferación de las autodefensas o "paramilitares", y en la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ambos señalaron, así mismo, su dimensión territorial: su expansión e impacto en la estructura del poder local, y sus repercusiones internacionales, dado el hecho de compartir Colombia fronteras, terrestres y marítimas, con un buen número de países. Otra característica destacable es la naturaleza predominantemente rural del conflicto; el significado de este componente rural, donde además se ve muy bien reflejada la debilidad del Estado, debe ser subrayado.

Estaríamos, pues, ante una confrontación que, si bien tuvo orígenes políticos, hoy estaría sostenida más que todo por lo que Paul Collier ha llamado la "agenda económica", donde la naturaleza del

---

<sup>3</sup> Remito aquí a las interesantes observaciones que hace Michael Ignatieff en su libro *The warrior's honor. Ethnic war and modern conscience*. Londres, 1999.

conflicto parece más identificada con "la fuerza silenciosa de la avaricia", que con el "loud discourse of grievance"<sup>4</sup>.

Un entendimiento cabal de la naturaleza del conflicto requiere apreciar las condiciones democráticas del Estado colombiano. Por supuesto que los grupos guerrilleros niegan la existencia de tales características. Es claro, sin embargo, que quienes se han levantado en armas no han estado luchando contra un régimen dictatorial. Sin negar sus imperfecciones y problemas, el Estado colombiano obedece a una estructura compleja, basada en el sistema de representación electoral que confiere mandatos limitados a quienes detentan temporalmente el poder en las distintas ramas que lo conforman.

"Nuestra democracia", en palabras de Jesús Antonio Bejarano, "no es la mejor de las democracias posibles, pero en cualquier caso tiene unos niveles de legitimidad que no son comparables a los de la guerrilla". Bejarano también advertía sobre el "falso juego de las ilegitimidades": esa tendencia a poner a la guerrilla y al Estado en el mismo plano de ilegitimidad<sup>5</sup>. Esta inclinación se extendió entre algunos formadores de opinión durante la crisis reciente y, con frecuencia, recibe eco en algunos medios internacionales que definen entonces el conflicto como una lucha entre dos agentes similarmente ilegítimos que victimizan por igual a la llamada "sociedad civil".

Tanto en sus respuestas por escrito como en la discusión, los miembros del grupo subrayaron la enorme complejidad del conflicto colombiano. De cualquier forma que se le defina, el conflicto no puede ser ajeno a los intereses de la "comunidad internacional" al inscribirse, por lo menos, en tres temas significativos para la agenda mundial, enumerados por Augusto Ramírez Ocampo: la lucha contra el narcotráfico, la defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y la protección del medio ambiente.

Obsérvese que cualquier definición que se tenga del conflicto estaría condicionando actitudes de la "comunidad internacional". De diversas definiciones, se desprenderán diversas fórmulas para buscarle solución. Si en Colombia "no hay insurgentes", como lo manifestó el subsecretario de los

---

<sup>4</sup> Collier, Paul. "Doing well out of war: an economic perspective" en: Mats Berdal y David Malone, eds. *Greed and grievance. Economic agendas in civil wars*. Boulder y Londres, 2000. P. 101.

<sup>5</sup> Bejarano, Jesús A. *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá, 1995. P. 138.

Estados Unidos para el Hemisferio Occidental, sino "criminales y terroristas financiados por el narcotráfico"<sup>6</sup>, la política a seguir tendría quizá que ser una muy distinta de la sugerida por el Secretario General de las Naciones Unidas quien, en su comunicado del 21 de febrero, reiteró su convicción según la cual "Colombia's 40-year conflict will only be resolved by a negotiated solution that addresses its deeply social and political causes"<sup>7</sup>. A su turno, la actitud de la "comunidad internacional" también sería distinta si llegase a predominar la opinión expuesta por el Representante Serrano en el Congreso norteamericano que ha ganado espacio entre algunos formadores de opinión: "I don't know who the good guys are in Colombia"<sup>8</sup>.

Antes de intentar resolver aquí de manera definitiva lo que desde cualquier ángulo es un tema complejo, me parece que el mensaje de la discusión sobre la naturaleza del conflicto debe ser que el Estado y la sociedad tendrían que articular con mayor claridad y consistencia una narrativa del conflicto que permitiese su mejor entendimiento por parte de la "comunidad internacional".

1.2. La "comunidad internacional" es un concepto vago y general que es necesario también definir<sup>9</sup>. Una noción minimalista la identificaría con los Estados y las instituciones inter-gubernamentales e inter-estatales, como la ONU. La noción contemporánea en boga es más amplia, e incluye adicionalmente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuyo protagonismo internacional es cada vez más prominente<sup>10</sup> (Union of International Associations, afiliado a la ONU, reconoce unas 14.500 ONG; alrededor de un 13% de la ayuda internacional a los países en desarrollo se canaliza a través de las ONG<sup>11</sup>).

Los miembros del grupo acogieron una definición aún más amplia que incluye –además de los Estados, instituciones inter-gubernamentales y ONG–, a la opinión pública internacional. Esta última es muy relevante al tener en cuenta, en particular, su peso relativamente significativo en la toma de decisiones sobre política externa en las democracias occidentales. Algunos autores, por ejemplo, se refieren al "efecto CNN", reflejado en esa actitud del público en los países

---

<sup>6</sup> "En Colombia no hay insurgentes". *El Tiempo*, marzo 14 de 2002.

<sup>7</sup> "Statement issued by the Office of the Spokesman for the Secretary-General Kofi Annan". Febrero 21 de 2002.

<sup>8</sup> "Audiencia en el subcomité de Justicia del Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes". Marzo 6 de 2002.

<sup>9</sup> "La Comunidad Internacional no es monolítica..No existe una Comunidad Internacional" advierte Fernando Cepeda Ulloa, véase su Ponencia presentada en el seminario del Bid-Iheal, "¿Existe una política de la Unión Europea hacia Colombia?". Paris, marzo 19-20 de 2002.

<sup>10</sup> Brown, Michael. *The international dimensions of internal conflict*. Cambridge, Mass., 1996. P. 603.

<sup>11</sup> Jett, Dennis C. *Why peacekeeping fails*. Londres, 2001. P. 9.

industrializados que comienza a reclamar que "algo debe hacerse", tras haber sido expuesto a los reportajes televisivos sobre ciertos conflictos o catástrofes humanitarias en algún lugar "lejano" del mundo. Sería ciertamente exagerado sugerir que el llamado "efecto CNN" es hoy dominante en el curso que toman las políticas exteriores, pero hay que reconocer, como lo advirtió un ex-Secretario de Estado de los Estados Unidos, que la política exterior "is driven more by the daily events reported on the TV than it used to be"<sup>12</sup>.

Una definición de la "comunidad internacional" que integre sus elementos formales e informales, incluida la opinión pública, parece la más apropiada. Ella plantea mayores retos a la diplomacia colombiana, que se examinarán más adelante. Tal definición, sin embargo, no debería ser incompatible con la necesidad de hacer mayores esfuerzos para ser más específicos al referirnos a la "comunidad internacional", como lo sugirió Ana Guadalupe Martínez. Es decir, identificar bien a los diferentes agentes internacionales que son más relevantes a la situación colombiana. Las referencias individuales –ya sea a ciertos Estados en particular, a ciertas instituciones intergubernamentales o a ciertas ONG– pueden ser más útiles que las vagas alusiones a la "comunidad internacional". Ello permite, entre otras cosas, identificar diversos intereses y, por lo tanto, distintas formas de posible participación de la "comunidad internacional" en Colombia.

1.3. Las bondades de la participación de la "comunidad internacional" en la búsqueda de la solución del conflicto colombiano serían aparentemente incuestionables. Aquí parece existir un alto grado de consenso nacional<sup>13</sup>. Los miembros del grupo también comparten este criterio. Dicha participación, según Augusto Ramírez Ocampo, es "fundamental" para asegurar la credibilidad y seriedad de los procesos de paz y para permitir el seguimiento de las obligaciones pactadas. "Sin la presencia de un tercero fuerte", observó Ana Guadalupe Martínez, "no se puede resolver un conflicto con las dimensiones y complejidades del colombiano". La participación internacional sería, pues, conveniente y necesaria.

---

<sup>12</sup> Ibidem. Op. Cit. No. 11. P. 29. Véase también la introducción de Mayall, en: Mayall, James. *The new interventionism 1991-1994. United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*. Cambridge, 1996. P. 2. Sobre las exageraciones de los efectos de los medios en la política exterior, véanse las observaciones de Tim Allen, "Perceiving contemporary wars" en: Allen, Tim y Seaton, Jean. *The media of conflict. War reporting and representations of ethnic violence*. Londres y New York, 1999. P. 38-39.

<sup>13</sup> Cualquier seguimiento de la prensa durante los días críticos de enero y febrero así lo podría comprobar. Véase también la relatoría de Álvaro Tirado Mejía, "El papel de la comunidad internacional en el proceso de paz", en: Cepeda Ulloa, Fernando. *Haciendo paz. Reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*. Bogotá, 2001. P. 204 y ss.

Abordar el examen sobre la conveniencia de la participación internacional en la búsqueda de la solución del conflicto en Colombia quizá sea una discusión tardía, por su presencia ya irreversible y por los mismos componentes internacionales del conflicto, en razón, por ejemplo, del carácter global del tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, no deja de ser oportuno registrar la advertencia que hacen algunos autores: en ocasiones, la participación internacional, incluida la ayuda de carácter humanitario, ha servido para prolongar en vez de apaciguar ciertos conflictos<sup>14</sup>.

Es prudente, además, reconocer las limitaciones inherentes en toda participación de la "comunidad internacional" en asuntos que no le son propios. Como lo observó Malcolm Deas, son pocos los extranjeros "que se interesan por la suerte del país, y de ellos son aún menos los que lo conocen bien". En su opinión, los extranjeros (entiéndase, la "comunidad internacional") "no tienen ni la capacidad ni la voluntad para aportar tanto como se espera a la solución de los problemas del país. En el mejor de los casos pueden ayudar. No más. Pero no pueden sustituir a los nacionales en sus esfuerzos"<sup>15</sup>.

Los miembros del grupo coincidieron en advertir que la efectividad y conveniencia de la participación de la comunidad internacional en la búsqueda de la solución del conflicto estaría sujeta a condiciones. Según Augusto Ramírez Ocampo, quien también considera que de ninguna manera la comunidad internacional "puede convertirse en negociadora para reemplazar a las partes", su participación en los procesos negociadores debería: (1) tener autoridad moral; (2) ser neutral; (3) tener capacidad logística suficiente; y (4) estar acompañada del establecimiento claro, por escrito, de su órbita de acción: facilitadora, o mediadora, o arbitradora, o testimonial, o de simples buenos oficios.

Ana Guadalupe Martínez, por su parte, enumeró algunos principios que podrían servir de guía a tal participación: (1) involucrarse directamente en todo lo que lleve a fortalecer el respeto de los derechos humanos y a exigir el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario; (2) coadyuvar

---

<sup>14</sup> "Inept intervention can prolong wars by preventing one side from prevailing (...). Interveners can also exacerbate conflict by pursuing internally inconsistent strategies" cita de Snyder, Jack y Jarvis, Robert. "Civil war and the security dilemma" en: Walter, Barbara y Snyder, Jack. *Civil war, insecurity and intervention*. New York. 1999. P. 27. Algunos autores también sugieren que tanto la ayuda humanitaria como las fuerzas de mantenimiento de paz pueden servir para prolongar los conflictos. Véanse las observaciones: Ibidem. Op. Cit. No. 11. P. xvi y 56; y, King, Charles. *Ending civil wars*. Adelphi Papers 308: Londres, 1997. P. 55.

<sup>15</sup> Malcolm Deas. "Una isla rodeada de consejos". *Cambio*. Enero 27 de 2002. Habría que retener sus consejos: "No piensen que presencias extranjeras pueden producir acuerdos milagrosos en la mesa. No sean tan pedigüños en materia de programas y de ayudas: en la vida muchas veces sale mejor, más barato y mucho menos demorado pagar la cuenta uno mismo; con frecuencia, lo que ofrecen los de afuera les conviene más a ellos que a los que reciben".

en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y del control del Estado colombiano sobre la totalidad del territorio nacional; y (3) mejorar su conocimiento sobre las características de las regiones en donde se expresa más intensamente el conflicto, con el fin de definir las políticas particulares de participación y de sus instrumentos de eventual ejecución.

No existen modelos sobre la participación ideal de la comunidad internacional en los conflictos internos armados que se han multiplicado después de la Segunda Guerra Mundial. Ello no quiere decir que deban ignorarse otras experiencias. Según Augusto Ramírez Ocampo, las más relevantes para el caso colombiano serían aquellas ocurridas en América Latina, aunque también sugiere prestar atención a lo sucedido en otros lugares, como Irlanda del Norte, Sudáfrica, Angola, Mozambique y Sierra Leona.

Ana Guadalupe Martínez observó que el examen de otras experiencias podría ser valioso ante todo para identificar las diferencias más que las similitudes. En este sentido, las referencias al proceso salvadoreño podrían ser aleccionadoras. Entre las tantas diferencias con el caso colombiano, señaladas por Martínez, en el proceso salvadoreño podrían destacarse: la existencia de un gobierno cuestionado, con instituciones de muy baja o ninguna legitimidad; la solidaridad internacional con los grupos guerrilleros, con redes activistas en el exterior; la existencia de amplias bases sociales de una guerrilla que mantuvo su horizonte político; la claridad del objetivo de las negociaciones hacia el desarme e incorporación de la guerrilla a un sistema político reformado; y la presencia decisiva de la "comunidad internacional" en la intermediación y verificación de los acuerdos. De las experiencias internacionales se puede colegir, según Martínez, que la "comunidad internacional" en alguna medida está en capacidad para apoyar financiera y técnicamente al cumplimiento de los acuerdos en un proceso negociador: "la comunidad internacional enseña, aprende, fiscaliza y aporta recursos en un proceso de paz".

## **2. La Comunidad Internacional en el Proceso de Paz bajo la Administración Pastrana**

2.1. La "comunidad internacional", como lo muestra un trabajo reciente de Fernando Cepeda Ulloa, no ha estado ausente en los esfuerzos del Estado colombiano de llegar a acuerdos con los grupos

guerrilleros en los últimos 22 años<sup>16</sup>. Los antecedentes más recientes a las iniciativas del Presidente Pastrana tuvieron lugar durante la administración anterior, a pesar de no haberse adelantado oficialmente un proceso de paz. En su último discurso ante el Congreso, el entonces Presidente Ernesto Samper expresaba que la "comunidad internacional" no se podía "quedar por fuera" en la búsqueda de la paz: "aunque el problema tendrá que ser resuelto a la colombiana y por los colombianos, resulta indispensable la participación de la comunidad internacional".

Sin embargo, durante la administración Pastrana dicha participación dio un "salto cualitativo", al adquirir dimensiones sin precedentes: en términos de su acompañamiento en las negociaciones; por su creciente presencia; y, por sus mayores aportes financieros. En el documento donde expuso sus planes de paz durante la campaña electoral, el 8 de junio de 1998, el candidato Andrés Pastrana señaló la importancia de la "participación de la comunidad internacional en la totalidad de los estadios del proceso: como facilitadora de las condiciones de prenegociación, como proponente de fórmulas de entendimiento que impulsen la negociación, como testigo de los compromisos adquiridos, y como instancia de verificación del cumplimiento de esos compromisos"<sup>17</sup>.

Ya en el gobierno, su administración desarrolló lo que se llamó "Diplomacia por la paz", definida por el mismo Presidente como la política que buscaba "el apoyo de la comunidad internacional al proceso interno de paz, incluido el respaldo político, la cooperación financiera y la asistencia técnica"<sup>18</sup>. Según Augusto Ramírez Ocampo, la "diplomacia por la paz" se impuso dos tareas principales: (1) "recuperar el prestigio, la credibilidad y, en algunos casos, la existencia misma de la imagen de Colombia en el exterior; y (2) procurar la internacionalización de la paz y no de la guerra en una concepción de política nacional y permanente de paz".

Ramírez Ocampo observó también que esta política tuvo que enfrentar la resistencia de significativos sectores nacionales, escépticos de la "internacionalización" de la paz, o, en otras palabras, fue acompañada por una labor de convencimiento general –incluidas las organizaciones guerrilleras– sobre sus bondades. Habría que destacar aquí la posición paradójica del proceso de paz colombiano: es el Estado, y no los grupos alzados en armas, como parecería ser la norma universal,

---

<sup>16</sup> Ibidem. Op. Cit. No. 9.

<sup>17</sup> "Una política de paz para el cambio". Bogotá, junio 8 de 1998. En: Presidencia de la República. *Hechos de paz*. Bogotá, 1999. Vols V-VI. P. 34.

<sup>18</sup> "Intervención del Presidente Andrés Pastrana Arango en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales". París, enero 22 de 2001.

quien ha manifestado mayor interés en acercarse a la "comunidad internacional". De cualquier manera, como lo anotó Ana Guadalupe Martínez, durante los últimos años se "consolidó la idea de la necesidad y utilidad de la participación de la comunidad internacional en el proceso de paz". Hasta los más críticos del proceso, como el entonces candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez, reconocieron que "el gran logro del Presidente Pastrana fue haber conseguido el apoyo internacional al proceso de paz"<sup>19</sup>.

2.2. La "diplomacia por la paz" tomó distintas direcciones, de acuerdo con los diversos aspectos del conflicto, con el curso de las negociaciones y con los distintos agentes de la "comunidad internacional" involucrados. A su turno, la creciente participación de la comunidad internacional en la búsqueda de la solución del conflicto colombiano se ha manifestado en muy variadas formas, a través de distintas modalidades y actores. Este no es el lugar adecuado para examinar en detalle cómo evolucionó dicha participación en los últimos años. Importa, sin embargo, señalar las modalidades más destacadas de participación de los principales actores.

La prioridad de la política exterior colombiana fue recomponer las relaciones con los Estados Unidos, seriamente deterioradas durante la anterior administración. Fruto de estos esfuerzos fue el significativo paquete de ayuda norteamericana –confundido con el controvertido Plan Colombia– inicialmente de US\$ 1 billón, dirigido en buena parte a la modernización de las Fuerzas Armadas para sus operaciones antinarcóticos, al que se sumaron recursos adicionales en la llamada “Iniciativa Regional Andina”. Después de la ruptura con las FARC, y sobre la base de las nuevas políticas contra el terrorismo tras los eventos del 11 de septiembre, el Congreso de los Estados Unidos discute la posibilidad de extender la ayuda antinarcóticos a la lucha contra los grupos guerrilleros. Adicionalmente, la administración Bush también ha propuesto ante el Congreso un paquete de US\$ 98 millones para ayudar a las autoridades colombianas a proteger los oleoductos de los ataques guerrilleros, y unos US\$ 35 millones para otras tareas anti-terroristas<sup>20</sup>.

Los Estados Unidos apoyaron los esfuerzos de la administración Pastrana de negociar con la guerrilla, pero se han mantenido al margen de los procesos de paz. En una reunión en Costa Rica, en

---

<sup>19</sup> Entre vista con Oscar Collazos en: Collazos, Oscar. *El poder para quién. Serpa, Sanín, Uribe, Garzón, y Betancourt responden*. Bogotá, 2001. P. 270.

<sup>20</sup> El debate en el Congreso tenía lugar al momento de escribir estas líneas. Véase "US seeks end to limitations on aid". *The Washington Post*. Abril 10 de 2002.

diciembre de 1998, hubo intentos de establecer contactos entre miembros del Departamento de Estado y las FARC. Pero cualquier intención en esta dirección dejó de ser viable tras el asesinato de tres indigenistas norteamericanos por parte de las FARC en marzo de 1999.

La participación de los Estados Unidos puede entenderse entonces como de asistencia institucional y "estratégica", predominantemente militar y técnica, aunque con un significativo componente de ayuda social<sup>21</sup>. Los críticos de la ayuda norteamericana señalan sus posibles efectos en la intensificación y mayor deterioro del conflicto. No obstante, es difícil visualizar una perspectiva seria de paz sin una correlación de fuerzas que persuada a la guerrilla de las bondades de negociar el abandono de las armas.

El papel de la Unión Europea ha sido sustancialmente distinto del de los Estados Unidos. La UE mantiene una visión diferente respecto a cómo combatir el problema de las drogas ilícitas. De hecho, se distanció expresamente de "cualquier iniciativa con dimensiones militares relacionadas con el Plan Colombia"<sup>22</sup> y decidió implementar un programa europeo de apoyo a los esfuerzos de paz, dirigido a algunas áreas específicas, entre ellas: la defensa de los derechos humanos, la lucha contra las causas de la violencia y la protección del medio ambiente<sup>23</sup>. Su apoyo político a los procesos de paz con las FARC, hasta su rompimiento, y con el ELN, se hizo explícito a través de numerosas declaraciones, en las cuales se expresaba que no existía alternativa distinta a la negociación y se formulaban deseos de que la paz se adoptase como "política de Estado"<sup>24</sup>.

Adicionalmente, algunos Estados miembros de la Unión Europea sirvieron de facilitadores en los intentos de crear un clima de confianza entre las partes, como cuando fueron anfitriones durante el recorrido conjunto que realizaron representantes del Gobierno y de las FARC por varios países del viejo continente<sup>25</sup>. La Comisión Europea entró a formar parte del llamado Grupo de Apoyo del proceso de paz, y Estados miembros de la UE fueron integrados a la Comisión Facilitadora en las negociaciones con las FARC y de los llamados "países amigos" en los diálogos con el ELN.

---

<sup>21</sup> Para un valioso recuento, que distingue cronológicamente las distintas etapas del papel de los Estados Unidos, véase *Ibidem*. Op. Cit. No. 9.

<sup>22</sup> "Communication from Mr Patten and Mr Nielsen to the Commission". Bruselas, octubre 12 de 2000.

<sup>23</sup> "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union at the second meeting of the support group for the peace process in Colombia". Octubre 9 de 2000.

<sup>24</sup> Para una crítica a esta demanda europea véase *Ibidem*. Op. Cit. No. 9. Una crítica a la noción de una "política de paz de Estado" se encuentra en: Posada Carbó, Eduardo, Deas, Malcolm y Powell, Charles. *La paz y sus principios*. Alfaomega S.A.: Bogotá, mayo 2002.

<sup>25</sup> Véase: Presidencia de Colombia. *Hechos de Paz. Un recorrido por Europa construyendo la paz*. Bogotá, 2000. Vol XIII.

La participación específica de la "comunidad internacional" en los procesos de paz ha tenido componentes formales e informales. Países como Venezuela, Alemania, y, más recientemente, Cuba han servido de facilitadores para reuniones entre representantes del Gobierno y la sociedad civil con el ELN. La vinculación oficial de la "comunidad internacional" a las negociaciones con el ELN se produjo el 22 de junio del 2000 con la formación de la Comisión de Países Amigos, integrada por Francia, España, Noruega, Cuba y Suiza. A este grupo se le asignaron en sus inicios funciones "de acompañamiento, de conciliación, verificación y humanitaria"<sup>26</sup>.

Su participación en las negociaciones con las FARC comenzó a tomar forma en el llamado acuerdo de Los Pozos, cuando las partes convinieron invitar a "un grupo de países amigos y organismos internacionales para informarlos sobre el estado y evolución del proceso e incentivar su colaboración". Unos 25 países, al lado del Estado Vaticano, la Comisión Europea y el Delegado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas integraron lo que se llamó el grupo de apoyo al proceso de paz, que el Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, definió como "una gran convocatoria del Gobierno colombiano a la comunidad internacional con el propósito de lograr su vinculación al Plan Colombia y particularmente, a todo lo que significa el fortalecimiento institucional de Colombia y el proceso de paz"<sup>27</sup>.

Dicha participación sólo se oficializó el 8 de marzo de 2001 en una reunión en la zona de distensión a la que asistieron embajadores y representantes de más de 26 países. Al día siguiente, se creó una Comisión Facilitadora de 10 naciones, cuyo propósito sería "el de facilitar, a pedido de las partes, desarrollos del proceso y la solución política negociada"<sup>28</sup>. Se entendió que tal Comisión, integrada por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, formaba parte del más amplio grupo de apoyo.

Tras la crisis de enero de este año se dio otro paso hacia una mayor participación oficial de la comunidad internacional con la firma, el 7 de febrero, del "acuerdo sobre acompañamiento nacional e internacional a la mesa". En dicho convenio, se solicitó a la Comisión Facilitadora, al asesor del Secretario General de la ONU y a la Iglesia Católica colombiana "el acompañamiento permanente y

---

<sup>26</sup> Véase: "Hechos de Paz. Proceso de paz con el ELN". [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co).

<sup>27</sup> Entrevista en: *Cambio*. Junio 26 de 2000.

<sup>28</sup> Véase: "Hechos de Paz. Participación de la Comunidad Internacional". [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co).

de buenos oficios" a la mesa negociadora. Sus funciones, entre otras, incluían: asistir y participar activamente en las reuniones de la mesa; ofrecer recomendaciones a solicitud de las partes; coadyuvar en la superación de obstáculos; y, explorar mecanismos de apoyo de la comunidad internacional a los acuerdos logrados en la mesa<sup>29</sup>.

El anterior recuento, como ya se sugirió, no pretende ser exhaustivo. Sirve sí para señalar la diversidad de actores y las distintas modalidades de cooperación de la "comunidad internacional" en el conflicto colombiano. Habría que añadir sus otras formas de participación, también en ascenso en los últimos años: en asistencia humanitaria, a través de instituciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la comisión para refugiados de las Naciones Unidas; en la protección de derechos humanos, a través de la oficina de las Naciones Unidas o de organizaciones como Amnesty International y Human Rights Watch; o en esfuerzos de desarrollo, a través de instituciones como el Banco Inter-Americano de Desarrollo<sup>30</sup>.

2.3. En varias ocasiones el Gobierno hizo expresas sus intenciones de otorgarle a la "comunidad internacional" funciones activas en el desarrollo de los procesos de paz. Parece claro que, en las negociaciones con las FARC, aquella tuvo predominantemente el papel de "facilitadora" o de proveedora de "buenos oficios", es decir, "no more than helping to bring the parties in conflict into direct negotiations"<sup>31</sup>.

Sin embargo, durante la crisis de enero que anticipó la ruptura del proceso, el papel de los representantes de la comunidad internacional se acercó quizá más a la mediación, en esos momentos que desembocaron en la reanudación de las negociaciones el 20 de enero de 2002, aunque, según el embajador Julio Londoño Paredes aquella siguió siendo estrictamente "una gestión de buenos oficios"<sup>32</sup>. De cualquier forma, el reclamo más insistente durante esos días de crisis fue el de llegar a un mecanismo de tercería, y, más propiamente, de mediación internacional, al que nos referiremos más adelante.

---

<sup>29</sup> "Acuerdo sobre acompañamiento nacional e internacional a la mesa". Presidencia de la República. Ancol. Febrero 7 de 2002.

<sup>30</sup> Véanse las observaciones de Jan Egeland, en su ponencia publicada en: Woodrow Wilson International Center for Scholars. *The Peace process in Colombia and US policy*. Washington, 2000. P. 78.

<sup>31</sup> Berridge, G. R. *Diplomacy. Theory and practice*. Basingstoke, 2002. P. 188.

<sup>32</sup> Véanse sus declaraciones en: "Mediación, el as bajo la manga". *El Tiempo*. Enero 20 de 2002.

2.4. En su conjunto, la participación de la "comunidad internacional" en los procesos negociadores con las guerrillas ha sido, en palabras de Augusto Ramírez Ocampo, "muy desordenada. Ha faltado definir sus límites, formas y métodos de acción y no ha obedecido a un proyecto preestablecido que pueda jerarquizar por grupos de interés a los países participantes". Tal desorganización no "permitió usar todos los escenarios posibles para el acompañamiento". No obstante, según Ramírez Ocampo, habría que destacar que la participación de la comunidad internacional en los diálogos con el ELN ha sido "mucho mejor planeada y ejecutada".

Se requiere un balance más profundo que el que permiten estas líneas, donde se examinen en particular los distintos actores involucrados y su desempeño en sus respectivos papeles. Por ejemplo, como lo sugirió Augusto Ramírez Ocampo, debe medirse muy bien el efecto de la participación de los países vecinos con el fin de contar con un claro marco de referencia. Aunque el grupo de países amigos ha tenido una destacada participación, existen allí "vacíos e imperfecciones que nacen de la improvisación colectiva". La tarea de coordinación de la Comisión Facilitadora no ha debido ser rotativa.

En particular, debe hacerse un balance de la labor de la ONU tanto por el papel fundamental que parece haber tenido como por las expectativas sobre su participación frente a una futura negociación. A través de unos 14 programas de sus diversas agencias, la presencia de la ONU en Colombia es "sustancial". La novedad más significativa con relación al proceso de paz fue tal vez la vinculación de un asesor especial del Secretario General, cargo que estuvo en manos, primero, de Jan Egeland y, después, de James Lemoyne<sup>33</sup>. Su trabajo –"inicialmente discreto, pero siempre eficaz", en palabras de Augusto Ramírez Ocampo–, no ha sido aún examinado minuciosamente<sup>34</sup>.

En algunos momentos, ese papel "discreto" adquirió mayor protagonismo: en agosto de 2001, cuando Jan Egeland emitió declaraciones públicas en las que, entre otras cosas, apoyaba la prórroga de la zona de distensión, expresaba que la búsqueda de un final negociado al conflicto armado debía "convertirse en una política de Estado", y pedía "otro esfuerzo de negociación bien organizado con la

---

<sup>33</sup> Su presencia en Colombia no obedece a un "mandato formal de la ONU", sino a los "buenos oficios del secretario general". Véase la entrevista con Jan Egeland en *Semana*. Agosto, 2001.

<sup>34</sup> Lo más completo que conozco es el análisis de Fernando Cepeda. *Ibidem*. Op. Cit. No. 9.

participación de la comunidad internacional"<sup>35</sup>; y, a comienzos de 2002, cuando James Lemoyne tuvo una destacada participación en las gestiones que desembocaron en el acuerdo del 20 de enero. Esta participación, inicialmente aclamada por la opinión pública, ha sido después objeto de algunas críticas<sup>36</sup>.

Los miembros del grupo coincidieron en señalar cierto exceso de protagonismo de los embajadores en la etapa final del proceso; hubiera sido preferible conservar una postura más discreta. Parte de esta responsabilidad, sin embargo, corresponde también al diseño mismo del proceso, y al haberse aceptado una negociación con la guerrilla "de cara al país", donde, por lo tanto, ha faltado en general la discreción. Ana Guadalupe Martínez señaló que, en el curso del proceso, la comunidad internacional ha debido ser menos tolerante frente a las violaciones del derecho internacional humanitario.

2.5. A pesar de las anteriores observaciones, el balance de la participación de la "comunidad internacional" en la búsqueda de la solución del conflicto armado en los últimos cuatro años, según los miembros del grupo, arroja resultados positivos. La "diplomacia por la paz" recibió sustanciales respaldos dentro y fuera del país. Se dieron importantes avances en la modernización de las Fuerzas Armadas. Ante todo, como lo sugirió en sus conclusiones Ana Guadalupe Martínez, el Estado ganó niveles de legitimidad internacionales, que tal vez no tenía antes, para hacer uso de la fuerza "como punto de partida para la recomposición del proceso".

### **3. Futuros Escenarios**

3.1. Los miembros del grupo coincidieron en señalar que la mayor participación de la "comunidad internacional" en la búsqueda de una solución al conflicto interno armado en Colombia es irreversible y conveniente. Puede decirse que el clima de opinión nacional dominante es favorable a

---

<sup>35</sup> "Declaración de Jan Egeland". Bogotá, agosto 21 de 2001; "Colombia no es caso perdido". *El Espectador*. Agosto 30 de 2001; y, entrevista en *Semana*. Agosto de 2001.

<sup>36</sup> La labor de Lemoyne y de los embajadores de los países amigos fue muy bien recibida en "La tercería". *Semana*. Enero 20 de 2001. D'Artagnan, sin embargo, fue uno de los columnistas en formular serios cuestionamientos días después en *El Tiempo*. Véanse también las observaciones de Fernando Cepeda Ulloa. *Ibidem*. Op. Cit. No. 9.

esa mayor participación<sup>37</sup>, como lo es también entre significativos sectores de la opinión pública internacional que se interesan por la suerte colombiana.

Es muy difícil visualizar, en el corto plazo, la reanudación de las negociaciones con las FARC bajo la administración Pastrana. Ana Guadalupe Martínez considera que este momento debería servir para reconstruir los propósitos de un futuro proceso de paz, reformular con plena claridad el fin de toda negociación: la desmovilización e incorporación de las guerrillas. Ante la "comunidad internacional", el Estado cuenta con "legitimidad en el uso de la fuerza pública para combatir a los 'violentos', que debería conservar cumpliendo su papel, sin violar los derechos humanos" y distanciándose por completo de cualquier vínculo "paramilitar".

No estaríamos aquí frente a una disyuntiva simplista entre "paz o guerra total". Se trataría de buscar una "correlación de fuerzas" propicia para el regreso a la mesa negociadora<sup>38</sup>. La eventualidad de una profundización del enfrentamiento militar le da aún mayor relevancia al tema del respeto del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, de lo que se ocupará con más atención la opinión pública mundial, incluidos los Estados Unidos. Según Augusto Ramírez Ocampo, un acuerdo alrededor del Derecho Internacional Humanitario puede ser el camino para regresar en el futuro a un proceso negociador con las FARC. Este acuerdo, acompañado de una tregua, sería posible con el ELN durante este gobierno.

3.2. De cualquier forma, la posibilidad de un nuevo proceso de paz con las FARC en el futuro, ya lejano o cercano, y la misma continuidad de las negociaciones con el ELN, exigen reflexionar seriamente sobre el papel que jugaría entonces la "comunidad internacional", bajo qué modalidades y con cuáles acompañantes específicos. Las modalidades de su participación, como lo observó Augusto Ramírez Ocampo, tendrían que "ser convenidas y ordenadas estratégicamente, con suficiente antelación", de tal manera que su contribución no fuese solamente reactiva. Su "órbita de acción" debe ser definida con claridad.

---

<sup>37</sup> Véanse, por ejemplo, los editoriales de: *El Tiempo* y *El Colombiano*, enero 10 y 13 de 2002, respectivamente. Todos los candidatos con mayor opción a la presidencia se refirieron en términos favorables a la participación de la comunidad internacional, aunque existen significativas diferencias en los respectivos enfoques. Este no es el lugar para discutir sus diferencias. Véanse, por ejemplo, el discurso de Horacio Serpa en la proclamación de su candidatura, publicado en *El Tiempo*, octubre 27 de 2001; la entrevista de Álvaro Uribe con *El País*, Madrid, enero 19 de 2002; y el discurso de Noemí Sanín, en la Asamblea de la Andi, Cartagena, agosto 16 de 2001.

<sup>38</sup> Ana Guadalupe Martínez señaló como, en momentos de aguda crisis en El Salvador, no hubo diálogo directo entre las partes durante un año, hasta que se estructuró un "acuerdo marco".

Durante la crisis de enero, por ejemplo, *El Tiempo* y otras voces influyentes de la dirigencia nacional sugirieron "reconocer la necesidad de un mediador internacional"<sup>39</sup>. En tanto, grupos de la "sociedad civil" pidieron un "mecanismo de facilitación internacional permanente para viabilizar la continuidad del proceso"<sup>40</sup>. En el mundo diplomático, el papel de la "facilitación", de "buenos oficios", se distingue muy bien del de la "mediación". Mientras que en el primero, como ya se observó, sus funciones son más limitadas, en la "mediación", un tercero "searches actively for a settlement. This means drawing up an agenda, calling and chairing sessions, proposing solutions, employing threats"<sup>41</sup>.

El "mediador ideal", según Berridge, debe tener algunos requisitos: ser percibido como "imparcial" por ambas partes, contar con "poder efectivo", tener la posibilidad de prestar atención continua y sistemática a la disputa, y poseer fuertes incentivos para lograr una paz duradera<sup>42</sup>. Berridge también señala que "single mediation, albeit assisted by 'friends', is better than simultaneous multiparty mediation"<sup>43</sup>. Así como se habla del "mediador ideal", algunos autores han intentado identificar los momentos más propicios para que un conflicto pueda solucionarse a través de la mediación. Por supuesto que a la mediación se llega por acuerdo entre los adversarios en el conflicto que, una vez producida, transforma la estructura negociadora "from a dyad into a triangle"<sup>44</sup>.

Las anteriores consideraciones no pretenden abrir aquí una discusión exhaustiva sobre la mediación. Simplemente sirven para indicar que existe una amplia literatura sobre el tema, basada en diversas experiencias, cuyas lecciones no deben ignorarse. La mediación internacional es una herramienta existente que se ha venido abriendo paso entre la opinión pública<sup>45</sup>. Sin embargo, es importante apreciar bien lo que significaría para el país seguir ese camino, y, sobre todo, cuándo y cómo abordarlo para poder conducirlo hasta su buen éxito. Hasta ahora, parecen sobresalir más los llamados generales y vagos en favor de una "mediación internacional" que propuestas concretas.

---

<sup>39</sup> "Por un país en paz". *El Tiempo*. Enero 20 de 2002.

<sup>40</sup> Comunicado publicado en *El Tiempo*. Enero 12 de 2002.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Op. Cit. No. 31. C. 11 y P. 188. Véase también la introducción de: Touval, Saadia y Zartman, William. *International mediation in theory and practice*. Boulder y Londres. P. 7-17.

<sup>42</sup> *Ibidem*. Op. Cit. No. 31. P. 197 y ss.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Op. Cit. No. 31. P. 200.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Op. Cit. No. 41. P. 10.

<sup>45</sup> Como candidato, Álvaro Uribe Vélez propuso en el punto 41 de su manifiesto democrático, la "mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiecen con el abandono del terrorismo y cese de hostilidades". En su discurso tras el triunfo del 26 de mayo, ya como presidente electo, reiteró su propuesta: "mañana a primera hora empezaremos a trabajar para apelar a una mediación internacional, con objetivo preciso, con mandato determinado, para buscar el diálogo con los grupos al margen de la ley sobre una base: que se abandone el terrorismo y se facilite un cese de hostilidades". [www. ElTiempo.com](http://www.ElTiempo.com). Mayo 27 de 2002.

3.3. Una institución que se menciona con frecuencia para asumir esa tarea mediadora es la ONU. Durante la crisis de enero, por ejemplo, un comité de académicos franceses manifestó que se imponía "una auténtica mediación internacional bajo la iniciativa de las Naciones Unidas y con participación de los 'países amigos' y países latinoamericanos"<sup>46</sup>. Sobre el papel de la ONU en la resolución del conflicto colombiano se han hecho toda suerte de sugerencias: desde muy generales como considerar, en palabras de *El Colombiano*, que su "intervención permanente" es "esencial"<sup>47</sup>, hasta las más específicas de pedir la presencia de "cascos azules".

Según Augusto Ramírez Ocampo, "no es viable la presencia de 'cascos azules' armados en Colombia, como sería inaceptable la presencia de fuerzas armadas extranjeras". Ana Guadalupe Martínez tampoco considera dicha presencia viable en el corto plazo, aunque cree que, hacia el futuro, con el fin de implementar eventuales acuerdos de paz, la presencia de una "fuerza militar multinacional" sea quizá necesaria. Ramírez Ocampo sugiere contar eventualmente con "‘boinas azules’ desarmadas para tareas de verificación, tal como está diseñado en el Acuerdo de la Habana". De todas formas, una decisión en este sentido "exige acuerdo entre las partes".

Tal vez habría que señalar que el optimismo mundial generado por los "cascos azules" a comienzos de la década de 1990 se encuentra hoy amortiguado por los distintos resultados de sus operaciones. Si bien casos como el salvadoreño se destacan por el indudable éxito de la gestión de Naciones Unidas<sup>48</sup>, los resultados negativos de otras experiencias (Bosnia, Ruanda, Angola y Somalia<sup>49</sup>) sugerirían, por lo menos, serias reflexiones sobre la conveniencia y forma que pudiese tomar eventualmente tal modalidad de intervención (por definición, multifacética). Algunos autores alcanzan a sugerir que la ONU 'is not the best mediator'<sup>50</sup>. Nuevamente, lejos de ser concluyentes, estas observaciones sólo pretenden sugerir la necesidad de una mayor discusión sobre estos temas<sup>51</sup>.

Según Augusto Ramírez Ocampo, en los próximos meses, el papel de las Naciones Unidas "debe ser discreto pero debe procesar y evaluar lo que ha sido su tarea hasta el momento. Debe mantener una

---

<sup>46</sup> Comunicado publicado en *El Tiempo*. Enero 14 de 2002.

<sup>47</sup> "¿Un frenazo, o un salto al vacío?". *El Colombiano*. Enero 13 de 2002.

<sup>48</sup> La exitosa experiencia salvadoreña ha recibido importante atención académica. Véase: Stanley, William y Holiday, David. "Peace mission strategy and domestic actors: UN mediation, verification and institution building in El Salvador". *International Peacekeeping*. 4:2 Summer 1997. P. 22-49.

<sup>49</sup> Sobre Somalia, véase: Mayall. *Ibidem*. Op. Cit. No. 12. Sobre Angola, véase: *Ibidem*. Op. Cit. No. 11.

<sup>50</sup> *Ibidem*. Op. Cit. No. 11. P. 181.

<sup>51</sup> Debe quedar claro que los miembros del grupo de trabajo, Ana Guadalupe Martínez y Augusto Ramírez Ocampo, defendieron la conveniencia y bondades de la participación de la ONU.

pequeña oficina sobre Colombia en la división política y debe mantener los contactos que ha logrado hacer con las partes en un auténtico 'low profile'".

3.4. Los miembros del grupo coincidieron en afirmar que era importante seguir contando con el apoyo diplomático de "los países amigos", aunque Ana Guadalupe Martínez advirtió cómo el escenario se complica más con "las asambleas y mítines de negociaciones con presencia de embajadores". Ambos también consideraron que su número debería reducirse con el fin de hacerlo más operativo. Un grupo "ideal", según Augusto Ramírez Ocampo, podría estar conformado por los Estados Unidos, España, Francia, Suecia o Noruega, Cuba y México. Sin embargo, como lo observó Ana Guadalupe Martínez, es difícil, si no imposible, concebir la participación de Cuba y los Estados Unidos en la misma mesa, como "socios" de la paz en Colombia.

No parece prudente, como lo resaltaron los miembros del grupo, involucrar a los países vecinos en esta modalidad diplomática. De acuerdo con Ana Guadalupe Martínez, su participación podría llevarles a "quedar atrapados en la lógica de la confrontación si no hay resultados políticos evidentes". El caso venezolano bajo el gobierno del Presidente Chávez, con su aparente simpatía por la guerrilla, y sus repetidos equívocos mensajes, sería un buen ejemplo de las dificultades inherentes en la participación activa de los vecinos en un proceso de paz. Augusto Ramírez Ocampo sugiere que debería estructurarse una "relación especial" con los países vecinos, que ojalá involucrase a la Comunidad Andina, al lado de Brasil y Panamá.

3.5. Las anteriores observaciones son por supuesto relevantes ante una eventual reanudación de las negociaciones con las FARC, y ante la continuidad del diálogo con el ELN. Una perspectiva realista, sin embargo, exige detenernos en un escenario de conflicto intensificado, sobre todo frente a los repetidos actos de terrorismo perpetrados por los grupos guerrilleros. Tal escenario sugeriría distintas respuestas de la "comunidad internacional" ante los dilemas colombianos y diferentes actitudes colombianas frente a la "comunidad internacional".

El principio de la co-responsabilidad mundial en el problema de las drogas ilícitas sugiere de por sí la colaboración internacional en la búsqueda de la resolución de este problema, central hoy en la perseverancia del conflicto. La asociación directa del narcotráfico con otra serie de delitos requiere

un tratamiento de conjunto y multinacional. Como lo observó Augusto Ramírez Ocampo, la comunidad internacional “debe contribuir a la persecución del tráfico de armas y cegar las fuentes de abastecimientos de precursores químicos”, y debe “coadyuvar a la tarea de Colombia por localizar los recursos de los grupos irregulares en contacto con la comunidad financiera internacional y a seguir combatiendo el lavado de dineros ilícitos”<sup>52</sup>.

La intensificación de la lucha global contra el terrorismo, después de los eventos del 11 de septiembre, introduce una nueva variable en las relaciones del país con la comunidad internacional. Con la existencia de tres grupos –FARC, ELN y AUC– clasificados oficialmente como terroristas internacionales por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, y por algunos estados europeos, Colombia puede y debe recibir solidaridad internacional en su lucha contra el terrorismo. Al momento de redactar este informe, el Presidente Pastrana se encontraba en Washington procurando la extensión de la ayuda militar norteamericana para hacerle frente al terrorismo.

Estas demandas de solidaridad aparejan responsabilidades para el país, sobre todo cuando debe esperarse entonces una mayor atención de la "comunidad internacional" a los asuntos colombianos. Ya después del 11 de septiembre era evidente la menor tolerancia mundial hacia el terrorismo, como se hizo también indiscutible la difícil posición del Estado colombiano de sostener ilimitadamente procesos negociadores con grupos que seguían apelando a métodos de acción terroristas. En círculos de los Estados Unidos, hasta en el mismo seno de la administración Bush, se ha comenzado a cuestionar el compromiso de Colombia en la lucha contra el terrorismo<sup>53</sup>.

La intensificación del conflicto, como ya se sugirió, hace aún más relevante la necesidad de la firme aplicación del Derecho Internacional Humanitario y la defensa de los Derechos Humanos. La seria y trágica situación de los desplazados internos forzaría adicional atención hacia Colombia por parte de las agencias internacionales humanitarias dedicadas a los problemas de los refugiados.

---

<sup>52</sup> Esta es una de las áreas donde la participación de la comunidad en la búsqueda de la solución de los conflictos internos puede ser más efectiva: "The international community can work together to ensure that the business of war becomes increasingly unprofitable, especially in instances in which war profiteering has a substantial international component". King, *Ibidem*. Op. Cit. No. 14. P. 68.

<sup>53</sup> Véase la información publicada en *El Tiempo* durante la primera semana de abril, "EU cuestiona compromiso de Colombia contra el terrorismo". Para una respuesta a estas críticas, véase el editorial de *El Tiempo*, "Guerras y contradicciones", abril 13 de 2002.

3.6. Ya sea frente a un eventual escenario de procesos negociadores o frente a otro de conflicto intensificado, la tarea de la diplomacia colombiana es enorme ante una mayor presencia de los distintos representantes de la "comunidad internacional". Los logros de la diplomacia por la paz de esta administración deben conservarse. Pero importa tener claridad sobre los retos que representa para el país su mayor exposición ante la "comunidad internacional".

Debe destacarse, en particular, el creciente protagonismo de las organizaciones no gubernamentales y de la opinión pública en la "comunidad internacional", sectores a los que la diplomacia colombiana tendría que acercarse más, quizá con mayor imaginación.

No nos corresponde aquí discutir el tema de las "percepciones" –materia del trabajo de otro de los grupos–. Basta advertir la necesidad de desplegar una diplomacia que supere con más dinamismo la frontera tradicional de los Estados y de las organizaciones inter-gubernamentales. Reuniones como la sostenida en San José de Costa Rica con las ONG en octubre de 2000 o como la organizada con los estudiantes y profesores del mundo académico francés en París de enero de 2001, deberían tener un seguimiento más sistemático.

## **Conclusiones**

Una mayor presencia de la "comunidad internacional" en la búsqueda de la solución del conflicto interno colombiano parece un hecho irreversible. Esto no significa que su participación frente al conflicto armado sea en sí misma bondadosa, mucho menos una garantía anticipada de resultados efectivos. Aunque los miembros del grupo coincidieron en señalar que, dadas las actuales circunstancias, dicha intervención es conveniente y hasta fundamental, es necesario advertir que su efectividad está sujeta a muy variadas condiciones. En estas conclusiones enumero a continuación una serie de temas, sugeridos a lo largo del documento, con el fin de identificar aquellos criterios que deberían informar una política colombiana hacia el futuro sobre tal participación:

- Un punto básico de partida, al contemplar una mayor intervención de la "comunidad internacional" en la solución del conflicto armado colombiano, debe ser el articular con más claridad una narrativa sobre la naturaleza de dicha confrontación. Esta no es una propuesta

académica. Se trata de un conflicto muy complejo, que sigue siendo muy confuso a los ojos de la "comunidad internacional". Toda definición sobre la naturaleza del mismo determina, en últimas, los términos del "engagement" de dicha "comunidad" con el país.

- Es urgente hacer un balance sistemático sobre los esfuerzos para "internacionalizar" la paz de la administración Pastrana. Se involucró a la "comunidad internacional" en las negociaciones a través de varias modalidades y actores que merecen, individualmente y en conjunto, una atención más detenida. La "diplomacia por la paz" tuvo indudables buenos éxitos como el haber estrechado las relaciones con los Estados Unidos, la modernización de las Fuerzas Armadas, y un mayor reconocimiento en el exterior de la legitimidad del Estado. Estos no son logros menores y, en lo posible, no sólo deben conservarse sino seguir fortaleciéndose. Pero un primer balance también indicaría que la participación de la "comunidad internacional" fue algo desordenada, incluyó a muchos actores y no conservó el bajo perfil que exigen las circunstancias. Cualquier política hacia el futuro debe construirse entonces sobre el balance de lo que se hizo durante los últimos cuatro años.
- La "comunidad internacional" como tal no existe. La discusión sobre su participación en Colombia debería individualizar entre los actores más directamente involucrados con el país, ya se trate de los Estados Unidos, la Unión Europea y los países europeos, los países vecinos, instituciones intergubernamentales como la ONU, organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja, u ONG específicas. El papel de los EE.UU., por ejemplo, ha sido sustancialmente distinto al de la Unión Europea, aunque hay diferencias visibles entre los países miembros de la UE. Importaría discutir cómo lograr una mayor coherencia en la participación de ambos.
- Es prioritario prevenir o contener cualquier señal de lo que se ha llamado la "regionalización" del conflicto. Se debe por ello construir una relación más especial con los países vecinos, a quienes, sin embargo, no parece prudente involucrarlos directamente en las eventuales negociaciones con las guerrillas.

- La "comunidad internacional" ha jugado hasta el momento principalmente el papel de "facilitadora" en las negociaciones. Muchos sectores de opinión del país han planteado la necesidad de una "tercería" o "mediación internacional". Esta es ciertamente una opción. No es, sin embargo, un paso que deba tomarse a la ligera. Hay que estudiar bien todas sus implicaciones. Si se favorece ese camino, habría que acertar entonces en la selección del mediador, en la forma que adoptaría la mediación, y en el momento para hacerlo. La "mediación" es una importante herramienta que, mal o inoportunamente utilizada, sería otro desgaste de graves consecuencias en los esfuerzos de lograr una salida negociada al conflicto.
- El rol de la ONU merece especial atención, tanto por el protagonismo que adquirió la organización en los conflictos internos armados tras el fin de la Guerra Fría, como por las expectativas que ha generado en Colombia. Sin desconocer la importancia de las tareas que adelanta la ONU, hay que señalar que sus misiones en los intentos de solucionar conflictos en otros países han producido resultados mixtos: la exitosa experiencia en El Salvador contrasta con los fracasos en Somalia o Angola. Algunos autores han sugerido que la ONU, por sus mismas características de funcionamiento interno, no sería un mediador ideal en los conflictos intra-estatales. Con estas observaciones no estoy sugiriendo descalificar de antemano el papel de la organización. Simplemente estoy advirtiendo que no deben crearse ilusiones anticipadas. Si la ONU ha de tener una mayor participación en Colombia, es fundamental entonces garantizar que su presencia sea efectiva.
- Una mayor participación de la comunidad internacional no debe conducir al abandono del principio de la soberanía nacional que el país tiene que seguir defendiendo celosamente. La intervención de ejércitos extranjeros debe ser inaceptable. La presencia de las fuerzas de mantenimiento de paz ('cascos azules') tampoco parece viable. Sin embargo, debe prestarse especial atención a la tendencia internacional de favorecer el "intervencionismo humanitario", que ha comenzado a adquirir carácter de "derecho" u "obligación" para ciertos sectores, como se desprende del informe de la International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The Responsibility to Protect"<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, 'The Responsibility to Protect', diciembre 2001, en [www.iciss-ciise.gc.ca](http://www.iciss-ciise.gc.ca). Importa advertir que este informe contempla la intervención como un último recurso, basada en un principio subsidiario: es decir, la "responsabilidad de proteger" que recae en la "comunidad internacional" tendría lugar en aquellos casos en que un Estado particular no esté en condiciones de proteger a su

- Frente a la ruptura del proceso de paz y a la escalada terrorista de los grupos subversivos, el Estado colombiano debe estrechar su colaboración con la lucha global contra el terrorismo. El país debe esperar aquí la cooperación de la comunidad internacional, pero tiene que estar también dispuesto a cumplir con sus responsabilidades. Un eventual regreso a la mesa de negociación con los grupos guerrilleros tendría que ser consistente con los compromisos internacionales colombianos en la lucha contra el terrorismo. Esto significa, por lo menos, que la aceptación del derecho internacional humanitario debe ser un principio que condicione todo proceso negociador hacia el futuro.
- El tráfico de drogas ilícitas es un problema central del conflicto armado, con profundas repercusiones en los niveles de criminalidad en Colombia así como en la estabilidad de sus instituciones democráticas. Se trata, por definición, de un problema multinacional. La política exterior colombiana debe seguir reclamando, sobre el principio de la co-responsabilidad, la cooperación de la comunidad internacional en la lucha contra las drogas. Pero corresponde al país liderar la búsqueda de una solución a un problema de por sí global, en cuya lucha llevamos ya varias décadas. De cualquier manera, Colombia no puede dejar de explorar todas las vías adecuadas para erradicar las drogas de su propio territorio.
- Una mayor presencia de la comunidad internacional en Colombia representa un enorme reto para su diplomacia, reto cuyas dimensiones deben ser bien apreciadas. La "comunidad internacional" es un amplio concepto que incluye no sólo Estados e instituciones intergubernamentales como la ONU, sino también ONG y la opinión pública mundial. Estas dos últimas variables deben estar debidamente incorporadas en cualquier política exterior destinada a buscar una mayor participación de la comunidad internacional en la búsqueda de una solución al conflicto.
- Es fundamental y hasta urgente que el Estado colombiano articule un discurso consistente y sólido alrededor de la defensa de su legitimidad democrática y de sus capacidades de gobernar. Aquí el Estado no ha "colapsado", como sucedió en Somalia o en Cambodia. En el

---

propia población, tras haberse agotado todos los recursos posibles. Colombia no es Ruanda, ni Somalia, ni Kosovo –algunas de las experiencias que motivaron el establecimiento de la Comisión–. Pero el país no puede ignorar impunemente este nuevo clima de opinión internacional, reflejado en dicho informe. Más aún, los principios allí contenidos deberían servir de sustento para seguir fortaleciendo la capacidad del Estado para garantizarle la seguridad a los ciudadanos, y para conseguir colaboración internacional con esta finalidad.

país, a pesar de la gravedad de los problemas, ha perseverado la institucionalidad y el poder cambia de manos periódicamente a través de elecciones regulares. Es importante advertir que entre muchos sectores de la "comunidad internacional" existe, por principio, una predisposición contra los Estados. Un mayor acercamiento hacia la comunidad internacional exigirá, por consiguiente, redoblados esfuerzos en la protección efectiva de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y un discurso que defienda la legitimidad de las acciones del Estado colombiano ante el mundo.

## **II. Perspectivas y Preocupaciones de los Países Participantes con relación al Conflicto Colombiano**

**Coordinado por Michael Shifter** e integrado por Miriam Kornblit y Joaquín Roy.

En términos generales, existe una seria y creciente preocupación entre diferentes países de Europa, América Latina, Canadá y los Estados Unidos en torno al conflicto colombiano, especialmente después de la ruptura de las conversaciones de paz con las FARC el pasado mes de febrero. Los países vecinos de Colombia están alarmados por la expansión de los actos de violencia y criminalidad en las zonas de frontera, particularmente aquellos perpetrados por los grupos insurgentes y paramilitares. Así mismo, constituyen un problema el aumento en la producción y tráfico de drogas ilícitas, y el creciente número de desplazados, siendo el primero quizás el más alarmante.

Además, la creciente polarización política que existe en Colombia afecta las instituciones democráticas ya debilitadas, motivo de preocupación en países como Venezuela, Perú y Ecuador. La reciente crisis venezolana también resulta problemática y, posiblemente, contribuya a que se agudice la percepción existente en torno al aumento de las tensiones en la región andina. La inestabilidad regional es percibida como un riesgo de proporciones cada vez mayores.

Los países latinoamericanos han tomado medidas para protegerse de los efectos del desbordamiento del conflicto, pero ha habido poca cooperación entre los países vecinos. La crisis venezolana podría ayudar a crear un marco propicio entre países como Perú, Ecuador y Brasil para ayudar a hacerle frente de manera más efectiva a los problemas de “contagio” a través de las fronteras. Si bien, quizás no sería conveniente que los Estados Unidos estuvieran al frente de este esfuerzo, podría actuar como catalizador, ejerciendo su liderazgo y promoviendo un proceso político más constructivo en la región.

También existe preocupación en torno al papel cada vez más preponderante de los Estados Unidos en el conflicto colombiano. Muchos gobiernos latinoamericanos se sienten incómodos por el hecho de que el apoyo de este país a Colombia haga énfasis en la asistencia militar. Un buen número de

latinoamericanos consideran que tal enfoque reduce la capacidad de maniobra para llevar a cabo una acción diplomática efectiva que busque resolver el conflicto colombiano.

Así mismo, algunos países europeos y Canadá también han evidenciado su recelo por la forma en que los Estados Unidos han venido encauzando sus políticas en torno al conflicto colombiano. Su impresión es que el énfasis en la lucha contra el narcotráfico y, más recientemente, contra el terrorismo, es altamente contraproducente. Sin embargo, en los últimos tiempos, la brecha que ha existido tradicionalmente entre sus percepciones se ha reducido, debido a que los europeos reconocen cada vez más que Colombia enfrenta, en la insurgencia, una verdadera amenaza alimentada y sostenida por el narcotráfico. La coyuntura mundial, a partir de los hechos del 11 de septiembre, ha contribuido a alimentar esta percepción.

A Europa, Canadá y los Estados Unidos también les inquietan las implicaciones económicas de la deteriorada situación colombiana, los costos resultantes de los altos índices de secuestro e inseguridad, y las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario. Si bien, en estos países se reconoce la fuerte tradición democrática de Colombia, en ellos existe, al mismo tiempo, preocupación, ya que las instituciones y prácticas democráticas se están viendo socavadas por una corrupción generalizada. Las presiones que llevan a considerar que el Estado colombiano ha “colapsado” o “fallado” son vistas de manera real, lo cual explica el endurecimiento de la opinión pública, así como el creciente apoyo o tolerancia a soluciones más autoritarias para superar los problemas del país.

Colombia es vista con mayor prioridad en los Estados Unidos que en los países europeos o Canadá. Cuba, México y Venezuela son los países latinoamericanos que han estado más involucrados en el conflicto colombiano y su solución. El primero de ellos se ha vinculado especialmente a través de sus esfuerzos para buscar una salida con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). De igual manera, México ha buscado desempeñar el papel de facilitador político en la solución del conflicto. Los contactos del gobierno venezolano con las FARC y el ELN y su presunta simpatía hacia estos dos grupos han irritado a los colombianos, y ha dificultado los esfuerzos del Gobierno para concebir una estrategia política coherente.

Para otros países suramericanos, tales como Brasil, el caso de Colombia es importante pero no prioritario. Allí, la crisis argentina es vista con una preocupación mucho mayor. No obstante, a Brasil le alarma el creciente desbordamiento de actividades relacionadas con el narcotráfico, especialmente en la región de la Amazonía. A nivel regional, no existe un papel que pueda ser desempeñado por los demás países de manera determinante.

De hecho, existe la sensación generalizada de que el gobierno del presidente Pastrana no realizó suficientes esfuerzos para comprometer a los demás países en el apoyo al proceso de paz. Está claro que existen Estados interesados en participar, pero necesitan tener un papel claramente definido, como lo han reclamado a los colombianos. Si bien es cierto que muchas naciones de la región simpatizan con la idea de que se realice una acción conjunta en defensa de la democracia colombiana, es probable que actúen con extrema cautela, por temor a un posible desbordamiento y contagio de los problemas de orden público.

Sin embargo, todos los actores externos parecen coincidir en que las instituciones del Estado colombiano, incluyendo las Fuerzas Armadas, necesitan contar con todo el apoyo necesario para revertir la delicada situación de orden público. Si bien muchos acogen con beneplácito los recientes anuncios sobre la modernización y ampliación de la capacidad de las Fuerzas Armadas, aún existe la sensación de que éstas no son lo suficientemente fuertes para hacerle frente de manera efectiva a la creciente escalada de violencia. Algunas evaluaciones sugieren que incluso si los recursos colombianos se multiplicaran por cuatro, estos seguirían siendo insuficientes. Puede existir una brecha en la percepción de muchos actores en América Latina en torno a la posición según la cual las fuerzas militares colombianas deberían tener una mayor flexibilidad para actuar. Los europeos manifiestan una gran preocupación por los vínculos entre las Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares en el país.

Parece existir un acuerdo generalizado en torno a la importancia de adelantar profundas reformas del Estado. Estas deben realizarse a todo nivel: desde una reforma fiscal hasta una reforma política, sin dejar de lado las políticas sociales destinadas a aliviar las agudas condiciones de pobreza del país. Las medidas transitorias pueden ser justificables y defendibles, pero persiste un sentimiento

generalizado de que el conflicto continuará, a menos de que se realicen reformas sociales estructurales.

Aunque prevalece la tendencia a creer que una fórmula viable a largo plazo debe comprender la incorporación de los grupos armados del país en su sistema político, está también la percepción de que esto puede no ser realista, dada la naturaleza delictiva de dichos grupos.

Entre los actores externos existe la impresión generalizada de que Colombia está confrontando arraigados problemas históricos, que se derivan, en buena medida, de un Estado relativamente débil con poca presencia o autoridad en amplios sectores del territorio nacional.

Por otra parte, existe ambivalencia en cuanto al papel que ha desempeñado, y debería desempeñar, la comunidad internacional para tratar de avanzar hacia una solución negociada del conflicto. En el frente diplomático, si bien persiste la sensación de que la comunidad internacional ha sido más efectiva en sus tratos con el ELN que con las FARC, la percepción en general es que el rol e influencia política de la comunidad internacional han sido mínimos.

Si bien los países latinoamericanos y europeos entienden las grandes diferencias entre el reto colombiano y la situación de Centroamérica en los años 80, ellos hacen continua referencia al modelo de Contadora como una fórmula que podría ser de utilidad para el país.

A pesar de las dificultades experimentadas por las Naciones Unidas en sus recientes esfuerzos en el proceso de paz en Colombia, existe la sensación de que en algún momento podría ser de utilidad que el Consejo de Seguridad se involucrara y desempeñara un papel preponderante. Es evidente que el papel que ejerzan las Naciones Unidas dependerá del enfoque adoptado por el próximo gobierno y de su apertura para aceptar un mandato claro de la Organización en la coordinación de acciones de la comunidad internacional, y verificación de un acuerdo de paz definitivo.

El panorama posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre también incidirá en las posibilidades de dicho escenario. Los europeos tienen una fuerte tendencia a resistirse a la lógica que

podría acompañar una guerra conducida por los Estados Unidos en contra del terrorismo, lo cual tiene claras implicaciones en el conflicto colombiano.

En cuanto a futuros programas de asistencia, surge el interrogante del alcance de la “dependencia” que pueda promoverse en torno a la cooperación internacional. Se afirma que si la emigración de colombianos –especialmente de profesionales y técnicos– continúa en los actuales niveles, el problema de la capacidad del país para absorber mayores niveles de recursos se verá agudizado, lo que desde ya se aprecia con preocupación.

Independientemente de la evolución que presente el conflicto colombiano, es evidente que el papel de los Estados Unidos es clave. En la actualidad EE. UU. se encuentra revisando su política frente a Colombia y es probable que modifique su posición tradicional de combatir estrictamente el asunto del narcotráfico, y evolucione hacia un propósito centrado en apoyar al país a enfrentar su problema de orden público.

Esta variación puede atribuirse, parcialmente, a los cambios de prioridades a raíz de los atentados del 11 de septiembre, pero también, y quizás en mayor escala, a la ruptura del proceso de negociación y al endurecimiento de la posición de la opinión pública colombiana con respecto a la insurgencia.

El que Colombia se convierta en la prioridad para los Estados Unidos dependerá en buena medida de lo que ocurra en el Medio Oriente y de la situación en Afganistán. A los altos dirigentes en materia de política exterior no les queda fácil concentrarse en tantas situaciones urgentes simultáneamente.

Si bien parece probable que los Estados Unidos incrementen su ayuda a Colombia, existe en el Congreso y en la administración Bush una notoria preocupación con respecto al grado de compromiso, tanto del sector público como del privado, en la realización de reformas institucionales serias y a largo plazo, encaminadas a mejorar la situación de deterioro actual del país. El porcentaje del Producto Interno Bruto de Colombia asignado a asuntos de seguridad y defensa, así como la existencia de una legislación que permita que los bachilleres sean asignados a las zonas de orden público son quizás las principales preocupaciones al respecto, aunque, por supuesto, existen otros asuntos, tales como la reforma fiscal.

Otro de los aspectos relevantes para los Estados Unidos, tanto entre Demócratas como entre Republicanos, es el crecimiento y fortalecimiento de los grupos paramilitares, y la percepción de la existencia de vínculos y relaciones con las fuerzas de seguridad del Estado. Se considera que las AUC, cualquiera que sea su origen y razón de ser, han evolucionado convirtiéndose en una especie de “Frankenstein”. Como resultado de lo anterior, el futuro apoyo de los Estados Unidos al sector de seguridad dependerá de que el gobierno colombiano obtenga resultados más efectivos en la lucha contra el paramilitarismo. Este será muy probablemente el principal compromiso que busquen los Estados Unidos del próximo gobierno.

A raíz de la creciente incertidumbre y de los conflictos originados en el Medio Oriente, así como a la luz de la crisis en Venezuela, existe una clara percepción de que el petróleo puede llegar a ocupar un papel preponderante en la determinación de las políticas de los Estados Unidos hacia Colombia. Esto obviamente se ve reflejado en la propuesta de la administración Bush en su solicitud presupuestaria para que se le asignen al Gobierno colombiano cerca de \$100 millones para entrenamiento y equipos para proteger un oleoducto en el país. Si bien hay una simpatía generalizada en torno a esta propuesta, también existe cierta preocupación sobre la ayuda excesiva que los Estados Unidos brinden a una compañía petrolera del sector privado (Occidental Petroleum) con el fin de alcanzar sus intereses particulares.

En este caso, y de manera general, persiste la preocupación de que los Estados Unidos profundicen su ayuda a Colombia para proteger su infraestructura. Este hecho podría propiciar una peligrosa situación, donde Estados Unidos se involucre cada vez más, sin un “punto final”, clara y cuidadosamente definido, o sin un objetivo final en materia política. Aunque es totalmente posible que dentro del Gobierno estadounidense haya un acuerdo en torno a los programas militares y a un cambio en el propósito de la ayuda norteamericana, probablemente continúe habiendo importantes divisiones respecto a los propósitos para los cuales deba asignarse y dirigirse dicha ayuda. Por ejemplo, el Departamento de Estado podría estar más inclinado a apoyar una solución política a largo plazo en Colombia, que algunos sectores o funcionarios del Departamento de Defensa.

Existe la percepción entre algunos de que el apoyo de los Estados Unidos al gobierno Pastrana ayudó a darle la legitimidad que tanto necesitaba, lo cual se considera una contribución positiva. Si en el

futuro dicha colaboración se centrara claramente en alcanzar una solución política y un acuerdo negociado –a raíz de una mayor presión militar y fortalecimiento institucional–, entonces disminuiría la desconfianza demostrada hacia los Estados Unidos hasta el momento, y, eventualmente, se abriría el camino para un mayor nivel de consenso entre los actores claves, y para la puesta en marcha de soluciones a largo plazo. Sin embargo, se requiere de paciencia, factor crítico que probablemente sea la principal prueba de la eficacia de esta estrategia.

De hecho, quizás ahora existan más razones de peso para que haya una mayor coincidencia entre las posiciones de Estados Unidos y Europa con relación al conflicto colombiano. Es evidente que la posición de los distintos países europeos es muy variada. Si bien la posición de España es quizás la que más se aproxima a la de los Estados Unidos y Colombia, muchos países europeos aún albergan serias dudas con relación al enfoque militar de la política norteamericana, y preferirían un mayor nivel de compromiso político y apoyo para una solución negociada.

Existen serias diferencias entre la Unión Europea y los EE.UU. principalmente en dos aspectos fundamentales: en primera instancia, una preocupación con relación al tema de los derechos humanos; y, en segundo lugar, un interés por programas de desarrollo social. Estas diferencias son especialmente marcadas en el caso de países cuyos gobiernos son social-demócratas. Pero después de la ruptura de los diálogos de paz, parece haber cada vez más una frustración creciente con relación a las FARC y un mayor realismo sobre la forma de avanzar hacia un acuerdo viable para poner fin al conflicto. Esto se ve reflejado en las posiciones adoptadas por el Parlamento Europeo. Adicionalmente, muchas ONG europeas continúan denunciando las violaciones de los derechos humanos y, en particular, la presunta vinculación entre las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares. No obstante, existe preocupación por el riesgo de que Europa opte por abstraerse en mayor grado de la situación colombiana, dejando que los Estados Unidos sean quienes orienten y lideren las posiciones de la comunidad internacional.

Los eventos del 11 de septiembre no han tenido un impacto significativo en la actitud europea hacia el conflicto colombiano. La excepción podría ser el Gobierno español debido a que dicho país es víctima de actos terroristas cometidos por el grupo ETA. Pero la mayoría de los europeos aún tienden a ver la crisis colombiana más directamente relacionada con las inequidades estructurales,

que con el problema del tráfico ilícito de drogas o el del terrorismo. A pesar de algunos cambios en el discurso oficial y de que la Unión Europea ha reconocido formalmente a las FARC como “terroristas”, buena parte de la opinión en Europa, a nivel gubernamental y no gubernamental, continúa escéptica con relación al componente terrorista del caso colombiano.

### **III. Globalización, Justicia Internacional y Proceso de Paz<sup>55</sup>**

**Coordinado por Carlos Vicente de Roux** e integrado por Robert Goldman y José Miguel Vivanco.

#### **Metodología de Trabajo**

El grupo encargado de este tema desarrolló sus actividades a partir de un cuestionario preparado por el coordinador, que contenía preguntas sobre diferentes temas<sup>56</sup>.

El cuestionario fue respondido por escrito por Sofía Macher y contestado verbalmente por Robert K. Goldman y José Miguel Vivanco, en desarrollo de una reunión de trabajo de dos días, en la que también participaron Pilar Gaitán, Carolina Esquenazi y el coordinador del grupo, Carlos Vicente de Roux. Hay que aclarar que las discusiones del grupo no versaron exclusivamente sobre las preguntas planteadas en el cuestionario. Dichas preguntas fueron el punto de partida de las deliberaciones, pero estas últimas no se limitaron a intentar darles respuesta –ese es uno de los motivos por los cuales, el presente documento no sigue el orden trazado por el cuestionario–.

Según era de esperar, aunque hubo un alto grado de convergencia entre las posiciones referentes a varios temas, no existió unanimidad sobre la totalidad de las cuestiones planteadas en el cuestionario ni sobre las que se trataron por fuera de él. Como se quería evitar, por otra parte, que este informe consistiera en una enunciación de las posiciones, ora complementarias ora contrapuestas, de los participantes en el ejercicio, y se quería arribar a la enunciación de propuestas sencillas y coherentes, se acordó otorgar al coordinador un significativo margen de autonomía para que, en las materias controvertidas, plasmara en este texto su propia visión de las cosas. El coordinador ha procurado hacerlo así, pero quiere dejar en claro que todos los planteamientos vertidos en este documento fueron elaborados al calor de las muy estimulantes discusiones sostenidas con Sofía Macher, Robert Goldman, José Miguel Vivanco, Pilar Gaitán y Carolina Esquenazi<sup>57</sup>, y, de una u otra manera, en función de los aportes de los mismos.

---

<sup>55</sup> El coordinador del grupo de trabajo sobre “Globalización, Justicia Internacional y Proceso de Paz” agradece a la Fundación Social el apoyo operativo que le dio para la elaboración del presente documento.

<sup>56</sup> El coordinador del grupo recibió aportes de Pilar Gaitán y Juan Manuel Osorio para la preparación del mencionado cuestionario.

<sup>57</sup> Carolina Esquenazi elaboró una relatoría particular de la reunión de trabajo del grupo, la cual ha sido muy útil para complementar las notas del coordinador y para preparar este documento.

## **Consideraciones Generales**

Elementales valores de justicia reclaman que las violaciones graves de los DDHH y el DIH cometidas en el marco del conflicto armado interno no queden en la impunidad. Además, cualquier intento de fundamentar la paz en dicha impunidad –por un acuerdo entre los así llamados “actores armados”– está condenado al fracaso: la convivencia social sólo puede consolidarse, a mediano y largo plazo, sobre la base de que se le haga honor a la verdad y a la justicia.

En muchos sectores existe la tendencia a esperar que los problemas colombianos sean resueltos por obra de la intervención internacional. Esto vale, entre otras materias, para la aplicación de justicia sobre las violaciones de los DDHH y el DIH cometidas en el marco del conflicto armado interno. En muy diversos medios se aspira a que los responsables de actos de atrocidad sean aprehendidos, juzgados y castigados por organismos interestatales de justicia o por los tribunales de Estados extranjeros.

Pero aun si se dieran las condiciones para una intervención exitosa de la justicia internacional, sería un craso error que el Estado colombiano eludiera la responsabilidad de investigar y castigar, a través de sus propios tribunales, a los autores de las violaciones de los DDHH y el DIH (por lo menos a los de las más graves). Formulando las cosas en términos positivos se diría que el hecho de que los autores de las atrocidades sean juzgados y condenados por los propios colombianos, reviste una importancia emblemática: la credibilidad futura del Estado y de su administración de justicia está puesta en juego, lo cual plantea colosales desafíos porque el aparato judicial colombiano se encuentra desbordado por el delito y su prestigio y credibilidad son muy bajos.

Ahora bien, no está claro cuál pueda ser el escenario en medio del cual se deba proceder a hacer justicia, con ocasión de la terminación del conflicto armado. Al respecto caben, cuando menos, dos posibilidades bien diferentes:

1. Se produce una derrota militar o, por cualquier otra causa, un derrumbe total o parcial de las estructuras armadas al interior de las cuales actuaban los perpetradores de las violaciones graves de los DDHH y el DIH.

2. El conflicto termina por obra de un acuerdo entre los actores armados, que preserva una o algunas de las estructuras militares de las partes y crea condiciones que resguardan, por diversos aspectos (políticos, jurídicos, .) a los ex combatientes.

En cualquiera de los dos casos es ineludible hacer justicia, pero los alcances y los ritmos de las acciones tendientes a cumplir ese cometido varían en función de las particularidades de cada uno de ellos.

Ninguno de esos dos tipos de escenarios es estático. La caída de la dictadura militar argentina, causada por la derrota en la guerra de Las Malvinas, que expuso a los violadores de los derechos humanos a la acción de la justicia, derivó después hacia una situación más compleja, en cuyo marco aquéllos encontraron protección. Milosevick y Tudjman, en cambio, participaron en la celebración de los acuerdos de Dayton, que puso fin a la penúltima guerra de los Balcanes, sin que fuera posible someterlos de inmediato a investigación y castigo por su participación en los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en desarrollo de esa contienda armada. Tiempo más tarde, sin embargo, cambiaron las tornas para el primero de ellos y fue entregado por el Gobierno de Serbia a la Corte Penal Internacional. Un patrón similar, aunque mucho más espaciado en el tiempo, siguió el caso de Augusto Pinochet en Chile. El desmoronamiento del régimen de Fujimori se ciñe, como es obvio, al primer escenario, pero la evolución de la situación peruana está sujeta, como ocurre con todos los panoramas de corte similar, a mucha incertidumbre.

En el segundo escenario, el espacio para hacer justicia se reduce ostensiblemente. Se vuelve necesario hacer grandes concesiones para parar la barbarie. Esto hay que aceptarlo como un dato de la realidad, y esperar tiempos más favorables para la justicia. Sin embargo, aun bajo esas condiciones es menester mover tanta energía como sea posible para que los acuerdos de paz no conduzcan a la impunidad.

No se trata de un propósito fácil de alcanzar. Los actores armados tienden a concederse, en los acuerdos que ponen fin a los conflictos, altos márgenes mutuos de impunidad. Y los negociadores de paz suelen mirar la cuestión de los derechos humanos como una camisa de fuerza que limita su

capacidad de acción o como un factor más por considerar en el análisis de las respectivas situaciones, que debe ser tenido en cuenta por mero pragmatismo político.

Por otra parte, en muchos medios y sectores sociales tiende a tomar fuerza una posición favorable a la reconciliación inmediata, a cualquier precio o casi a cualquier precio. En un contexto así, ‘reconciliación’ es una mala palabra. Define un camino *facilista* y conduce a adoptar medidas que dejan mal cerradas las heridas –a nombre de ella se puede justificar casi cualquier cosa–. Cuando las relaciones políticas de fuerza no permiten esclarecer la verdad y ejercer la justicia en el grado que fuera de desear, es mejor que se reconozcan así, a la espera de circunstancias mejores, sin que la opinión se engañe creyendo que tiene que cohabitar con la impunidad para alcanzar una fementida reconciliación.

En Colombia se dan circunstancias que complican mucho las cosas. No existe aquí una política estatal de violar grave y masivamente los derechos humanos. La fuerza pública no incurre en agresiones abiertas y generalizadas contra la vida, la integridad o la libertad de las personas (como sí ocurrió, en su momento, en Guatemala o Argentina). Sólo se le puede atribuir un 5 % de los actos de violencia política ilegítima, o menos. En Colombia se está, más bien, ante un caso de responsabilidad estatal por omisión (se permite que terceras personas o grupos violen los derechos de las personas, como acontece con los grupos paramilitares). Todo esto se presenta en un contexto de degradación del valor de la vida, de elevada tolerancia social frente a la violencia, de aceptación de la impunidad, y de acomodamiento a redes de protección de corte ilegal o mafioso. En esa atmósfera, es fácil que se difumine la frontera entre lo aceptable y lo inaceptable, y que tienda a prosperar la disposición a sacrificar la justicia en aras de una reconciliación mal entendida.

Una de las contribuciones de la creación de la Corte Penal Internacional al mejoramiento de la situación colombiana consistirá, a buen seguro, en ayudar a remarcar los límites que deben existir entre lo aceptable y lo inaceptable, con relación a la violencia que se presenta en los conflictos armados y en las crisis políticas.

Los efectos de los hechos del 11 de septiembre de 2001 y del apoyo internacional al Gobierno colombiano con ocasión de la ruptura del proceso de paz con las FARC son, en cambio, ambiguos.

Ayudarán a reforzar la consideración de que el terrorismo es absolutamente inadmisibles, pero es posible que contribuyan a generar un clima de tolerancia frente a las violaciones de los derechos humanos por parte de los Estados. En lo que atañe a Colombia cabe señalar, con todo, que en el Congreso y en el Gobierno de los Estados Unidos sigue existiendo una actitud de sensibilidad sobre la situación de los derechos humanos en el país.

### **Aplicación de Justicia en Colombia**

Muchos imponderables se ciernen sobre el rumbo que pueda llegar a tomar la cuestión de la aplicación de justicia en el contexto de la terminación del conflicto armado. No obstante, quizá pueda avanzarse, desde ya por vía general, en el diseño de un esquema de tratamiento de diferentes tipos de agresiones contra los derechos de las personas que sea realista, sin dejar por eso de tener en cuenta las exigencias de la justicia. Un esquema de esa clase tiene que hacerse cargo de las particularidades de la situación colombiana (intensidad y duración del conflicto armado, amplitud de la constelación de actores de violencia, desbordamiento de la administración de justicia por el delito, entre otros) y, por ende, de la imposibilidad de esclarecer y castigar todos los hechos de violencia política. Y tiene que partir del hecho de que probablemente no podrá ser impuesto por el Estado de manera unilateral, sino convenido en una mesa de negociación con los grupos armados irregulares. No obstante, no puede dejar de constituirse en una plataforma de promoción de la justicia y en una fórmula de lucha contra la impunidad.

Un esquema de esa naturaleza debe partir de la consideración de que el punto de encuentro entre el mundo de la paz y el mundo de los DDHH es el DIH. En otras palabras: el límite entre lo que puede ser perdonado, en aras de la paz, debe venir trazado por el derecho humanitario. Las infracciones graves a este último no pueden ser objeto de perdón y olvido. Los actos de violencia que no transgreden el DIH sí pueden serlo.

En términos más precisos, el esquema que se propone estaría conformado por los siguientes tres elementos:

1. Conceder una amplia amnistía respecto a los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que no constituyan infracciones graves al DIH.

Una guía para determinar, por exclusión, de cuáles conductas se trata, es la que viene dada por el artículo 8°. del Estatuto de la CPI. De acuerdo con éste, se entenderán como crímenes de guerra, por un lado, las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 sobre DIH aplicable a los conflictos armados internacionales, y por otro, las transgresiones incluidas en su artículo 3°. común (que se refiere a los conflictos armados no internacionales), cuando estas últimas se cometan contra personas que no participan en las hostilidades. Esta categoría abarca a la población civil y a los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas o hayan quedado por fuera de combate por cualquier causa.

Entre los crímenes de guerra señalados por el mencionado artículo 8°. se cuentan: el homicidio por fuera de combate; la tortura; las mutilaciones; la violación carnal; la toma de rehenes; los ataques intencionales contra la población civil, contra edificios, unidades y vehículos de los servicios médicos o sanitarios de las partes o los servicios de la Cruz Roja, o contra centros educativos o religiosos; el uso de venenos; el empleo de armas o métodos de guerra que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados; el provocar intencionalmente la inanición de la población o privarla de objetos indispensables para su supervivencia; y el reclutamiento de menores de quince años.

A estos actos podrían agregarse los castigos colectivos y los actos de terrorismo mencionados en el artículo 4°. del Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, y las violaciones del derecho al debido proceso aludidas en el artículo 6°. de este mismo Protocolo.

Los crímenes de guerra no serían susceptibles de ser cobijados bajo amnistía. Tampoco lo sería el crimen de genocidio.

En términos concretos, la amnistía cubriría los delitos políticos (rebelión, sedición, asonada), los homicidios en combate, la destrucción de propiedad y los daños colaterales a bienes civiles cuando no fueran excesivos. En otras palabras, abarcaría los llamados actos legítimos de guerra.

Es previsible que los alzados en armas intenten encuadrar sus comportamientos en la categoría de actos de combate, pero esto, por sí mismo, no tiene por qué desviar la acción de la justicia.

La amnistía no puede dejar desamparadas a las víctimas de los aludidos delitos con relación a la reparación de las consecuencias de los mismos. De no mediar otra fórmula, el Estado debe hacerse cargo de las correspondientes indemnizaciones y compensaciones.

2. Emprender un vasto esfuerzo de investigación y castigo de los responsables de las infracciones más graves del DIH cometidas en el país en los últimos años.

A tales efectos se debe seleccionar un amplio número de casos atroces (¿cien? ¿trescientos? ¿quinientos?). En ellos deberán quedar comprendidas las grandes masacres, las cadenas de homicidios por fuera de combate, de secuestros o de desapariciones forzadas que hayan sido cometidos por unos mismos sujetos o en ejecución de un mismo plan o designio criminal, y los crímenes aislados que hayan asumido características aberrantes. Si no es posible esclarecer cada hecho individualmente considerado ni identificar a cada responsable, sí debe establecerse en qué consistió cada dinámica criminal y a qué tipo de actor armado o a qué grupo pertenecían los responsables de la misma.

Para los fines de que se trata deberían juntarse los esfuerzos de todos los órganos del poder público, con el apoyo de la comunidad internacional. Un amplio número de fiscales y jueces, especialmente seleccionados al efecto, se asignarían al desarrollo de las investigaciones y de los juicios respectivos. Y se aplicaría una amplia batería de dispositivos, del corte de los mecanismos del *plea bargaining* anglosajón, que facilitarían el sometimiento a la justicia de ciertas categorías de implicados en los hechos y su colaboración con esta última, en términos que no favorecieran la impunidad sino que contribuyeran a identificar y localizar a los sujetos sobre los cuales recae el peso principal de la responsabilidad (para efectos del *plea bargaining* no basta entregarse, hay que ofrecer prueba adicional pertinente). También deberían adoptarse mecanismos para promover la colaboración de otros tipos de testigos, como los programas efectivos de protección de testigos.

Con relación a ese tipo de casos, las víctimas deben tener pleno acceso a la justicia, en los términos de los artículos 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8.1 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>58</sup>.

En la selección de los casos atroces a los que se ha hecho referencia se deben evitar a toda costa los sesgos políticos. Si ella se concentra, por ejemplo, en grandes masacres cometidas por paramilitares y le da escaso peso a los secuestros de la guerrilla o a la destrucción de acueductos, todo el conjunto del esquema perderá legitimidad y credibilidad.

También debe existir equilibrio geográfico. Debe haber un paquete de casos referentes a actos criminales contra campesinos de zonas apartadas, y otros conformados por hechos de agresión contra los habitantes de pequeños poblados, los de ciudades intermedias y los de grandes ciudades.

Un punto de particular importancia es el atinente al lapso por tener en cuenta para seleccionar los correspondientes sucesos delictivos. A ese respecto debería evitarse, igualmente, todo tipo de sesgo político. Un corte temporal que favoreciera a cualquiera de los actores armados daría al traste con la iniciativa de que se trata. Los criterios para definir el período pertinente y para seleccionar los casos deberían ser tan razonables y tan transparentes que no permitieran alentar sombras de duda entre la opinión nacional e internacional.

Con relación a estos casos especialmente graves, es del todo necesario impedir que opere la prescripción de la acción penal o de la pena a favor de los criminales. De lo contrario, todo será una burla. Debe partirse de la base de que, por razón del propio conflicto, ni las víctimas ni otros testigos han estado en condiciones de acceder a la justicia en un marco de garantías. Para los indicados efectos, es menester modificar el derecho interno, introduciendo, por ejemplo, la posibilidad de iniciar o reabrir una causa penal, a pesar de haber operado la prescripción, cuando así lo indique un órgano de supervisión internacional –la Corte o la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, o el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos–. Esto

---

<sup>58</sup> Según el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana, toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente e imparcial, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. De acuerdo con el artículo 25 numeral 1 de dicha Convención, toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales. El contenido de esas disposiciones reproduce, en lo fundamental, lo previsto en los artículos 2, numeral 3, y 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

generará muchas resistencias entre algunos penalistas clásicos, para quienes equivale a acabar con el Estado de Derecho. Sin embargo, lo que desmantelaría el Estado de Derecho sería lo contrario: dejar en la calle a los autores de las masacres o a los miembros de grandes bandas de secuestradores.

Los resultados del esfuerzo de investigación y administración de justicia al que se viene aludiendo deben difundirse ampliamente, para que la opinión pública los vaya conociendo con rapidez y exactitud.

Es pertinente, desde muchos puntos de vista, dejar legalmente establecido que los procesos tendientes a esclarecer y castigar los casos de especial atrocidad se desarrollen en un lapso relativamente breve (¿año y medio? ¿dos años?). Los hechos con relación a los cuales no pueda formularse una acusación fiscal y emitirse una sentencia dentro de dicho lapso, deben dejar de ser objeto de ese tratamiento especial. No es conveniente que un esfuerzo institucional y social tan especial, como el que se propone, naufrague en un marasmo de actuaciones eternamente inconclusas.

3. Mantener en funcionamiento los mecanismos de administración de justicia con relación a los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que no pertenezcan a las dos categorías anteriores, pero aplicando políticas elásticas en la ejecución de las penas.

El aparato de administración de justicia debe seguir operando con relación a los casos que no sean objeto de amnistía ni de fórmulas especiales de impulso a la investigación de hechos atroces.

Las víctimas también deben tener pleno acceso a la justicia con relación a ese tipo de casos, en los términos de los artículos 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8.1 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Los aludidos *casos intermedios* deben ser objeto de investigación y enjuiciamiento plenos. Estas actuaciones concluirán, idealmente, en la expedición de condenas contra los responsables de los correspondientes delitos. No obstante, las penas decretadas en esas sentencias podrán ser objeto de reducción, reconversión (transformando, por ejemplo, la reclusión en la prestación obligatoria de determinados servicios sociales), suspensión u otras medidas similares. Se recurriría a estos

extremos dependiendo de la gravedad del delito y de los efectos del mismo. Así mismo, se tendrá en cuenta la conducta del inculcado en el desarrollo del proceso penal, en particular su grado de colaboración con la justicia y su disposición a contribuir en la reparación de los perjuicios causados a las víctimas (el derecho internacional permite la reducción y la suspensión de penas, como medidas de clemencia, excepto para ciertos delitos, como el genocidio).

Podrían establecerse estímulos para acelerar la participación de las víctimas (mediante la formulación de denuncias, presentación de testigos, etc.) así como la colaboración de los procesados con la justicia en los respectivos procesos. Aquéllas y éstos no deberían contar con plazos indefinidos para beneficiarse de tales estímulos. Un lapso de tres o cuatro años sería lo adecuado al efecto. Todo esto ayudaría a crear un clima de impulso a las investigaciones sobre violaciones de los DDHH y el DIH, y facilitaría el punto de cierre del ciclo del conflicto armado y de sus efectos sobre la historia nacional.

\*

\* \*

Debe advertirse que los alcances de un esquema que combine una amnistía para ciertos delitos con el desarrollo de procesos penales respecto a otros, dependen de la eficacia de la administración de justicia y del grado de acceso que la población pueda tener a ella. En Guatemala, donde la justicia opera mal y ofrece pocas posibilidades de acceso a los perpetradores de las violaciones de los DDHH, les preocupó poco que no hubiera amnistía. En Argentina ocurrió, en su momento, lo contrario.

No hay buenos precedentes en materia de amnistías por lo menos en el hemisferio americano. Las que se han expedido han sido *autoamnistías* a favor de quienes ejercen el poder. No hay ejemplos que merezcan ser imitados.

Con relación a los delitos no susceptibles de amnistías, las grandes atrocidades, en primer lugar, pero también las demás infracciones del DIH, debe establecerse no sólo la responsabilidad penal de los

autores sino también la civil. Esta debe tener consecuencias patrimoniales para el infractor de las normas humanitarias.

Hay que proceder, además, a la confiscación de los bienes adquiridos por medios ilícitos por los grupos armados irregulares. Con ellos se debe constituir un fondo para reparar los daños causados a las víctimas de los respectivos delitos.

Los jefes y cabecillas que hayan incidido en la realización de los actos no cobijados por amnistías deben quedar involucrados en los procesos bajo la figura general, si no hay evidencias de una participación más específica, de la *command responsibility* –esta figura se extiende a los casos de omisión grave: *what he knew or based on what he should have known*; así lo ha entendido el Tribunal de la Haya para la Ex Yugoeslavia–.

### **Comisión de la Verdad**

Sería pertinente poner en funcionamiento, con ocasión de la terminación del conflicto armado, una Comisión de la Verdad que ayudara a hacer claridad sobre el pasado de violencia que pesa sobre el país.

Sin embargo, no se deben promover, como si de procesos de justicia se tratara, las dinámicas de esclarecimiento extrajudicial de la verdad. Justicia es retribución y, en particular, castigo. Lo que surge de una Comisión de la Verdad no es *accountability*, sino catarsis colectiva.

No obstante, una Comisión de la Verdad puede cumplir un papel importante en el examen de fenómenos globales, como las dinámicas nacionales o regionales de violación de los DDHH y el DIH (las masacres, el desplazamiento forzado, los secuestros.), y la configuración y evolución de los actores que las cometieron, así como la identificación de problemas que afectaron a determinadas categorías de víctimas (mujeres, niños, indígenas.). Puede establecer la responsabilidad de sectores políticos y sociales en la violencia política. Está a su alcance también ayudar a aclarar las causas de esta última, con el propósito, entre otros, de evitar que dichas causas vuelvan a entrar en operación. Y puede contribuir a que las víctimas ubiquen sus dramas personales en el contexto de la situación

nacional, y busquen superarlos vinculándose a proyectos de reconstrucción del país. Una Comisión de la Verdad está en condiciones de formular una suerte de *authoritative history* del reciente pasado de la nación que arroje claridad sobre lo que estuvo mal y por qué, y sobre cómo evitarlo en el futuro.

La labor de una Comisión de la Verdad redundaría, sin duda, en la creación de una atmósfera social de apoyo a los esfuerzos especiales que emprendiera la administración de justicia para castigar a los autores de las violaciones de los DDHH y el DIH. Por otra parte, la Comisión podría cumplir un papel muy importante en auxilio de los fiscales y los jueces, al remitirles las denuncias y pruebas que logre recoger sobre las aludidas violaciones (de hecho, debe prescribirse que todas las evidencias obtenidas por la Comisión sean enviadas a las instancias judiciales). Esto, de contragolpe, le proporcionaría *dientes* al mencionado organismo.

Tal y como ocurrirá con ciertas expresiones de la actividad del poder judicial, la cuestión del lapso sobre el que versarán los trabajos de la Comisión de la Verdad será crucial. Hay que fijarlo en aplicación de pautas muy transparentes y razonables, sin que medie ninguna manipulación política ni se dé pie a la impresión de que se quiso favorecer a determinado gobierno o actor armado.

Quizás será del caso que la Comisión se ocupe de los cuarenta años a los que suelen referirse los colombianos cuando hablan de la duración del actual conflicto armado. Gran parte de ese período (algo así como la mitad del mismo) podría ser objeto de un examen grueso, confiado a dos o tres historiadores competentes de mucha credibilidad, que arrojara luz sobre los antecedentes del otro segmento del período. Este último se abordaría con un enfoque orientado al estudio de casos, aunque no se abandonaría de plano la identificación de dinámicas generales ni el examen de la evolución de sus actores y sus víctimas.

El segundo segmento (aquel en el que prevalecería el enfoque de casos) podría partir de momentos históricos muy definidos, como la iniciación del Gobierno de Turbay Ayala, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 o la expedición de la Constitución de 1991 —el estudio de un período demasiado largo sería muy costoso, a menos que se lo abordara de manera muy superficial—.

Es crucial que la Comisión de la Verdad sea muy equilibrada tanto en la selección como en la orientación del estudio de los casos. El hecho de que las víctimas y los victimarios pertenezcan en Colombia a muy diversos sectores sociales, ideológicos y políticos, representa, para estos efectos, una ventaja paradójica. Ayuda a despolitizar el tema de las violaciones de los DDHH y el DIH y permite que los trabajos de la Comisión contribuyan al restablecimiento de la convivencia.

Todo esto guarda relación con la composición del organismo. Este debe quedar conformado por personas de gran solvencia profesional y moral y de la más alta credibilidad. El ideal sería que la Comisión colombiana tuviera una composición mixta, nacional e internacional. De siete miembros, por ejemplo, dos podrían ser extranjeros. Debería tratarse, en este último caso, de expertos con gran trayectoria en el campo de los DDHH y el DIH.

Los miembros del organismo deben ser designados por una instancia de muy alto nivel: por el Secretario General de las Naciones Unidas, por ejemplo, o por el Presidente de la República.

Es menester que un equipo calificado de personas trabaje durante varios meses en la definición del mandato y las políticas de la Comisión y en el diseño de su composición y funcionamiento.

El diseño de la Comisión debe estar precedido por amplias consultas. Deben ser escuchados al respecto, entre otros sectores, los voceros de los actores armados y las organizaciones que agrupan a las víctimas de las violaciones de los DDHH y el DIH. Pero no es conveniente que formen parte del organismo representantes de las víctimas, y tampoco lo es, en principio, que sean miembros del mismo, voceros o representantes de los actores armados.

La creación y las actividades de la Comisión deben estar amparadas por decisiones y compromisos oficiales. Es necesario que el Gobierno esté involucrado en ello y el ideal es que, tratándose de un caso como el colombiano, el organismo surja de los acuerdos de paz que pongan fin al conflicto. El mandato, la composición, el período, los recursos y las normas de funcionamiento del organismo deben quedar definidos en una ley o en un decreto gubernamental, cuyo contenido debe ser muy preciso. El Presidente de la República debe dar soporte y apoyo a la Comisión.

Debe quedar expresamente previsto que los funcionarios públicos tendrán la obligación de colaborar, dentro de la esfera de sus funciones, con los trabajos de la Comisión.

El compromiso gubernamental debe expresarse, entre otros planos, en el financiero. Las Comisiones de la Verdad suelen tener serios problemas en ese terreno. De hecho, los tuvo la de Guatemala y los están teniendo las del Perú y la de Panamá. Parece como si lo mejor que pudieran hacer ciertos gobiernos fuera trasladar personal de apoyo administrativo y suministrar espacios de oficinas a la Comisión. Este es, pues, un campo, en que se hace necesario el apoyo internacional.

En los medios especializados se discute mucho si las Comisiones de la Verdad deben estar facultadas para identificar a los responsables individuales de las violaciones que estudian. Algunos expertos sostienen que no, porque su *rol* no es judicial ni cuasi judicial y porque el desarrollo de sus investigaciones y la expedición de sus veredictos no se ciñen con rigor a las reglas del debido proceso (presunción de inocencia, derecho de defensa.). Según otros, la identificación de los responsables no conlleva imposición de penas y, por ende, no es menester que las comisiones se rijan por las normas del debido proceso.

En realidad, existen grados en lo referente a la determinación de las responsabilidades individuales. El más alto es el que consiste en que la Comisión de la Verdad declare formalmente que una persona en particular ha cometido determinado delito. En principio, no es nada aconsejable conferirle a la Comisión esa atribución. Pero no hacer mención en absoluto de los autores de los hechos de que se trata, es demasiado poco. Entre ambos extremos existen puntos intermedios. Uno es el de mencionar y cuantificar, en el informe final, las imputaciones que se han hecho a cada presunto autor de los hechos investigados. Otro, de mayor alcance, consiste en definir varios niveles de seguridad probatoria sobre los autores de los crímenes (elementos abrumadores de prueba; pruebas suficientes para fundamentar determinada conclusión más allá de toda duda razonable; numerosas evidencias; algunos testimonios que merecen credibilidad.).y en ubicar los casos examinados por la Comisión en las respectivas categorías, dejándolo consignado así en el informe final, pero sin declarar formalmente la responsabilidad de ninguna persona con relación a ningún delito (este fue el patrón seguido por la Comisión de la Verdad de El Salvador).

De cualquier forma si los informes del organismo al que se viene haciendo referencia van a incluir la mención de los presuntos responsables de los hechos, éstos deben ser citados a audiencia y se les debe dar la oportunidad de proporcionar pruebas de descargo.

Las atribuciones de la Comisión de la Verdad en materia de identificación de los autores deben depender, en últimas, del papel que cumpla la administración de justicia. Mientras más contundente pueda ser la labor de los fiscales y los jueces en la investigación de las violaciones de los DDHH y el DIH, menor será, al respecto, la órbita de acción de la Comisión. Mientras más postrado esté el poder judicial y más difícil sea que salga de este estado, más ambicioso debe ser el cometido de aquélla.

En Colombia sería conveniente que se diera a los fiscales y a los jueces la oportunidad de ser los principales protagonistas en la investigación y, por ende, en el castigo, de las violaciones de los DDHH y el DIH. La Comisión de la Verdad, debería actuar en paralelo, remitiendo a los organismos de administración de justicia informaciones y pruebas, pero evitando jugar *roles* no sólo judiciales (lo cual es obvio) sino también cuasi judiciales –esto supondría descartar para Colombia el modelo surafricano de Comisión de la Verdad, que le asignaba al correspondiente organismo algunas funciones de propias de la administración de justicia–.

Un punto delicado en la relación entre la Comisión de la Verdad y la administración de justicia es el del acceso de aquélla a la información recogida en las actuaciones judiciales. Lo más aconsejable es imponer a los funcionarios judiciales la obligación de colaborar con los trabajos de la Comisión y de remitirle toda la información que ésta les solicite, con excepción de la que está sometida a reserva por disposición de la ley y en protección de la buena marcha de los procesos penales.

Si los límites entre las funciones y atribuciones del poder judicial y las de la Comisión de la Verdad se trazan debidamente, los dos tipos de instancias podrán complementarse y apoyarse mutuamente, en el cumplimiento del cometido de esclarecer la realidad de las cosas, y hacer justicia sobre las violaciones a los DDHH y el DIH.

Muchas de las actuaciones de la Comisión deben ser públicas (en Sudáfrica lo fueron a muy amplia escala). Pero no es pertinente descartar las audiencias privadas para escuchar las declaraciones de víctimas y testigos, ni las sesiones de deliberación de los comisionados a puerta cerrada. El cumplimiento de los ambiciosos propósitos que deben asignarse a un organismo de esa naturaleza está muy vinculado a la amplitud de la difusión de sus labores, pero la publicidad de éstas últimas no debe convertirse en una receta mecánica porque puede afectar a fondo la calidad y la legitimidad del trabajo.

El informe final de la Comisión de la Verdad debe incluir un capítulo de recomendaciones. Entre los expertos se discute mucho si dichas recomendaciones deben o no ser obligatorias para el respectivo Estado. Quizá deban formularse, separándolas y diferenciándolas, sugerencias y recomendaciones. Atender a las primeras es algo que puede quedar al arbitrio del Estado, pero el ideal es que las recomendaciones propiamente dichas sean de obligatorio cumplimiento (a condición de que se relacionen, como es obvio, con la órbita de competencia del aludido organismo). Así debe quedar previsto, de ser el caso, en los acuerdos de paz.

Hay que evitar que las recomendaciones se conviertan en propuestas inanes o fútiles por obra del nivel de generalidad en que queden formuladas. La Comisión debe indicar cómo se debe hacer aquello que recomienda. Debe plantear, en consecuencia, pautas de acción concretas para los poderes públicos, con indicación de las respectivas implicaciones en el presupuesto. Si las recomendaciones no son compatibles con las leyes vigentes, la Comisión debe explicar por qué y en qué sentido deben modificarse éstas últimas.

Un terreno que está, de suyo, muy abierto a los planteamientos que formule la Comisión de la Verdad en sus recomendaciones, es el referente a la reparación de los daños causados por las violaciones de los DDHH y el DIH.

La realización de procesos judiciales constituye, por sí misma, una forma de reparación a las víctimas, con mayor razón cuando se condena a los enjuiciados a determinadas prestaciones indemnizatorias. Pero, además de esos procesos, debe implantarse un esquema nacional de reparaciones y compensaciones, que se ocupe tanto de las víctimas individuales como de los grupos

o comunidades a los que ellas pertenezcan, en cuanto estos entes colectivos también hayan sido vulnerados por los respectivos hechos (como ha ocurrido muchas veces en Colombia con las comunidades indígenas, por ejemplo). Para los fines de ese esquema reparatorio de amplia cobertura, puede recurrirse a un sistema de presunciones sobre la configuración y la magnitud del daño.

Al respecto merece atención la experiencia de la Argentina. En ese país, se consideró que cualquier persona detenida por vía administrativa bajo la dictadura se hacía acreedora al pago, por parte del Estado, de manera automática y sin mediar proceso judicial, de una suma estándar de dinero por cada día de reclusión –previa renuncia las demandas que hubiera podido presentar en procura de una indemnización–.

Los esquemas de reparación globales deben comprender además prestaciones adicionales al pago de sumas de dinero, cuando se trate de las viudas o los huérfanos de las víctimas de homicidios y desapariciones forzadas. Entre esas prestaciones pueden estar incluidos servicios médicos y hospitalarios gratuitos y becas.

Como se dijo atrás, los bienes adquiridos por los grupos armados irregulares como resultado de sus actos ilícitos deben ser confiscados, para acrecer los fondos destinados a reparar a las víctimas.

En el caso colombiano debe evitarse, a toda costa, que sólo las víctimas de un determinado tipo de actores armados reciban reparación. En esta materia, como en tantas otras, el equilibrio político es de trascendental importancia.

No se deben descartar las reparaciones simbólicas (como los monumentos en memoria de los muertos o de los desaparecidos) pero a condición de que sean muy ostensibles, de que *duelan* y no se conviertan en un sucedáneo de la aplicación de justicia.

### **Corte Penal Internacional**

Como se dijo anteriormente, las esperanzas de que las violaciones de los DDHH y del DIH no queden en la impunidad no deben fincarse en el papel de la CPI ni de ninguna otra instancia judicial

o cuasi judicial internacional o extranjera. Los colombianos deben ser procesados por los tribunales colombianos y se debe recuperar así, de paso, la credibilidad de estos últimos ante la opinión nacional e internacional.

La CPI tendrá jurisdicción con relación a los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, como los que se han cometido a profusión en el conflicto armado colombiano<sup>59</sup>. Sin embargo, el papel de la misma será subsidiario del de los tribunales nacionales<sup>60</sup>.

La intervención de la CPI con relación a hechos ocurridos en Colombia dependerá, pues, de lo que hagan o dejen de hacer los órganos nacionales de administración de justicia. Y se debe propugnar que éstos últimos cumplan sus funciones hasta el punto de hacer innecesaria e improcedente cualquier actuación de la Corte en mención.

Con todo, no cabe descartar la posibilidad de que la CPI cumpla un rol de importancia en la lucha por la investigación de las violaciones de los DDHH y el DIH en Colombia. Si las instancias judiciales nacionales se concentran exclusivamente en la investigación de los delitos cometidos por uno de los actores armados, le abrirán camino, aunque no lo deseen, a la intervención de la aludida Corte. Esta puede aprehender, en una situación así, el conocimiento de uno o varios casos de particular trascendencia (el o los casos que sean equivalentes a lo que ha venido a ser el de la *Caravana de la Muerte* para Pinochet), produciendo un remezón en esas instancias internas y

---

<sup>59</sup> La CPI será competente, más precisamente hablando, para investigar el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad o crímenes contra la humanidad (el asesinato, la tortura, la violación carnal, la desaparición forzada de personas, el traslado forzoso de población.), los crímenes de guerra y el crimen de agresión (artículo 5º. del Estatuto). Como se dijo más atrás, se entenderán como crímenes de guerra las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, incluidas las de su artículo 3º. común cuando se cometan contra personas que no participan en las hostilidades (artículo 8º. del Estatuto). Algunas de las conductas que constituyen crímenes de lesa humanidad también son crímenes de guerra. Más arriba, en el texto de este escrito, se presentó por vía ilustrativa un listado de crímenes de guerra.

<sup>60</sup> El Preámbulo del Estatuto de la Corte Penal Internacional recuerda que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales, y destaca que la CPI será “complementaria de las jurisdicciones penales nacionales”. Esto significa que una vez cometido uno de los delitos de lesa humanidad o de los crímenes de guerra contemplados en el Estatuto, son las jurisdicciones nacionales las llamadas a intervenir en primer término para hacer justicia. Sólo en el evento de que esas jurisdicciones no estén a la altura de la tarea, podrá la Corte involucrarse en el asunto. En concordancia con lo anterior, la CPI sólo podrá admitir el conocimiento de un caso cuando los hechos de que se trate no sean objeto de investigación o enjuiciamiento en el Estado que tiene jurisdicción sobre dichos hechos (artículo 17 del Estatuto), o cuando el Estado inicie la investigación pero no tenga la firme determinación de llevarla a cabo hasta el final o de proceder al enjuiciamiento, o por alguna razón no puede realmente hacerlo. Incluso en el evento de que el presunto responsable de los hechos ya haya sido enjuiciado (y absuelto o condenado) por un tribunal nacional, la CPI deberá intervenir si la actuación de dicho tribunal “ha obedecido al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por crímenes de competencia de la Corte”, o ha sido adelantada de manera “incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia” (artículo 20).

empujándolas a emprender esfuerzos muy equilibrados y sistemáticos de esclarecimiento y castigo de las aludidas violaciones.

Por otra parte, mientras termina el conflicto armado y se arriba, de ser el caso, a una solución negociada del mismo, la Corte puede cumplir también un papel de intimidación y disuasión entre quienes violan los DDHH y el DIH.

Comentario aparte merece el tema de la extradición de nacionales para ser juzgados ya no sólo por la CPI sino por los tribunales extranjeros, sea que éstos invoquen o no la llamada *jurisdicción universal*, por delitos que violen los DDHH o el DIH (como el terrorismo) o por cualesquiera otros delitos (como el narcotráfico).

La extradición puede tener efectos disuasivos sobre los perpetradores de las violaciones y, en último extremo, puede ser una eficaz herramienta de lucha contra ellos. Pero si se encuentra en curso un proceso de paz o se han celebrado recientemente unos acuerdos para poner fin a un conflicto armado; si los tribunales internos están trabajando a buen ritmo para identificar y castigar las violaciones de los DDHH y el DIH; si hay *accountability*; y si está operando una Comisión de la Verdad, vale la pena que los demás países y sus órganos de administración de justicia se abstengan de intervenir (no sobra recordar, al respecto, que los Estados Unidos se abstuvieron de pedir en extradición a varios destacados miembros de las FARC hasta que se rompió el proceso de paz con esa organización guerrillera).

### **Algunas Conclusiones**

Los acuerdos de paz (en caso de no haber vencedores ni vencidos) o las medidas unilaterales que formalicen la terminación del conflicto armado en Colombia (en caso de haberlos), deben incluir previsiones sobre esclarecimiento de la verdad y aplicación de la justicia respecto de las violaciones de los DDHH y las infracciones del DIH cometidas en el marco de la contienda. Esas previsiones deben asignar un papel central a los órganos nacionales de administración de justicia.

Los tribunales internacionales, incluida la CPI y las cortes extranjeras, sólo pueden y deben cumplir una función subsidiaria. Las normas que rigen a los tribunales internacionales no les permiten actuar de manera directa y generalizada con relación a delitos cometidos en Colombia, y tampoco es deseable que esos tribunales suplanten la tarea que tienen que cumplir los órganos judiciales nacionales. No obstante, las cortes internacionales pueden cumplir un papel de disuasión de los violadores de los DDHH y el DIH y, ante la eventual negligencia de esos órganos nacionales, merece la pena que aboquen el conocimiento de casos especialmente graves, obligando a los tribunales internos a replantear sus esquemas de actuación.

Las fórmulas de aplicación de justicia con relación a las violaciones de los DDHH y el DIH deben consultar las realidades propias del conflicto armado, las relaciones de fuerzas políticas que prevalezcan por la época en que se celebren los acuerdos de paz y el espíritu de los respectivos convenios. No obstante, es conveniente (y parece ser, asimismo, viable) que esas fórmulas contemplen los siguientes tres elementos: una amnistía con relación a los actos de guerra castigados por las leyes penales internas pero no proscritos por el DIH; un esquema de investigación y enjuiciamiento prioritarios de los doscientos o trescientos casos más graves de violación de los DDHH y el DIH; y, un esquema de investigación de los delitos no pertenecientes a las anteriores dos categorías que prevea medidas de reducción, reconversión o suspensión de penas.

Debe constituirse una Comisión de la Verdad, complementaria a los órganos de administración de justicia, que examine y describa el panorama general de las violaciones de los DDHH y el DIH; señale las responsabilidades de los diversos sectores políticos y sociales; identifique las causas de la violencia política; produzca una versión autorizada de la historia nacional de las décadas más recientes, en la que los colombianos se miren cara a cara; y, formule recomendaciones sobre las medidas que se deben adoptar para que el conflicto armado y las atrocidades cometidas en su desarrollo no se vuelvan a repetir.

## **IV. Seguridad Regional y Proceso de Paz en Colombia**

**Coordinado por Alfredo Rangel** e integrado por Harold Klepak, Daniel Pécaut y Francisco Rojas.

### **1. El Nuevo Entorno Global de Seguridad**

La visión sobre la seguridad regional ha tenido importantes cambios en un mundo unipolar, una vez terminada la guerra fría y desaparecida la amenaza del comunismo, que fue percibido durante mucho tiempo como el principal enemigo externo en América Latina.

La seguridad en la guerra fría estaba marcada por un conflicto altamente militarizado, en donde el mundo del espionaje y la inteligencia era las armas principales para defenderse de lo que se percibía de una posibilidad real de aniquilación de las partes, ya sea por armas de destrucción masiva enviadas por el enemigo o por la primacía de una ideología sobre otra. Esto resultó en un enfrentamiento de los superpoderes en donde el resto del mundo era su campo de batalla y la prioridad sobre todo era mantener la supremacía militar e ideológica sobre el enemigo. La rivalidad entre los polos era intensa, la posibilidad de guerra era real y las preocupaciones políticas y militares dominaban la agenda de seguridad. Era un mundo de suma cero. Mientras más ganaba una parte, más perdía la otra.

El énfasis en la agenda político-militar fue transferido a los países de la periferia, incluyendo América Latina, mediante la transferencia de armas y apoyo a grupos o gobiernos solidarios con los intereses de las superpotencias. Además promovieron su rivalidad mediante la explotación de los conflictos existentes en los países del tercer mundo.

Al desaparecer la guerra fría, se tenía la esperanza de que desaparecería la agenda política militar como la agenda de seguridad y que otros temas surgirían como prioritarios tales como el económico, el social y el medio ambiente. Se esperaba que se redujera el nivel de conflictos alrededor del mundo y que el enfoque de seguridad sería en áreas que garantizarían el desarrollo de países con menos relevancia. De hecho, se empezó a promover todo un cuerpo de teorías alrededor de este concepto de la “seguridad humana”, donde básicamente se subrayaba que lograr el bienestar de los países menos

desarrollados era lograr también el bienestar de los países desarrollados. Se esperaba además que los recursos que se habían invertido en las fuerzas armadas y en armas se redujera para enfocarlos en inversiones de desarrollo y servicios sociales.

La visión optimista de lo que sería la post guerra fría fue, desafortunadamente, errónea. De hecho, lo que se observa desde 1990 hasta el inicio del nuevo siglo, es que el número de conflictos se ha multiplicado cuantitativamente alrededor del mundo. Llegando a la conclusión de que, de una forma u otra, se había construido un orden inestable y una paz ficticia alrededor del mundo, debido al monopolio sobre las armas y al control político ejercido por los dos superpoderes. Una vez que acabara la guerra fría, el hegemon, los Estados Unidos, intervendría solamente en aquellos conflictos que afectaran directamente su seguridad nacional o la de sus aliados más cercanos. Además, los EE.UU. buscan compartir más y más la responsabilidad de confrontar algunos de los conflictos en coordinación con las Naciones Unidas o un grupo de países aliados (Ej. Bosnia-Herzegovina, guerra del Golfo). En algunas instancias simple y llanamente quieren tener participación directa sin el apoyo de ningún país (conflicto Palestino-Israelí). Y en otras, fue la presión política interna y la presión internacional lo que empujó a Estados Unidos a intervenir de mala gana y tarde (genocidio de Rwanda). Pero el hecho es que la post guerra fría resultó ser, en muchas ocasiones, más violenta de lo que se anticipaba.

El cambio clave en la visión sobre seguridad regional en un mundo unipolar tiene que ser claramente aquel que sea considerado vital por el polo y las consecuencias del estado de cosas que emerge de tal situación. Es indudable el hecho de que los Estados Unidos cuentan con un poder inimaginable en todas las esferas –militar, política, económica, cultural, diplomática y social-, no visto desde la Roma Imperial.

Ese poder, que no carece de rivales que signifiquen desafíos en la esfera económica, no cuenta en cambio con ninguno en los aspectos militares, políticos y culturales. Una situación similar no se había presentado desde la caída de Cartago más de dos mil años atrás. Así, estamos confundidos y con grandes incertidumbres con relación no sólo a la velocidad del cambio, sino frente a su alcance.

No existe esperanza alguna de contra-equilibrios a la influencia de los Estados Unidos, excepto algunos en la esfera económica. No existe ni la URSS, ni el pacto de Varsovia. No impera la entidad cultural o política capaz de jugar tal rol para el hemisferio occidental. Adicionalmente, para la mayoría de las elites de las Américas, la situación presente parece ser más que admisible. El modelo presentado por los Estados Unidos para la organización del mundo aparece, grosso modo, aceptable para las elites latinoamericanas y canadienses, al menos hasta el momento.

Así, la nueva agenda de seguridad refleja las visiones del mundo de EE.UU. y sus amenazas y desafíos, quizás más que aquellas de América Latina. Drogas, inmigración ilegal, crimen internacional, enfermedades que cruzan fronteras, y asuntos similares, preocupan a latinoamericanos y canadienses. Pero no los preocupa en el mismo grado que a Estados Unidos. Pero, para analizar mejor las tendencias de cómo se van a desarrollar las relaciones de seguridad entre países, volvamos a algunos términos que mejor definieron la relación de seguridad entre las naciones en 1990: el del centro y las periferias.

Centro. El centro del círculo es un grupo de países que domina las economías globales e incluye a Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón. Hay un interrogante donde estaría México (por su cercanía geográfica a los Estados Unidos) y China (tiene un potencial en el mercado y una capacidad bélica, pero su política es absolutamente contraria al resto de los países del centro).

Periferias. Son el resto de los países con economías e industrias más débiles y, con frecuencia, son políticamente mucho más inestables. Buscan acercarse al centro.

En general, las grandes amenazas para los países del centro, incluyendo las que afectan a los Estados Unidos, han dejado de ser originadas por gobiernos y ahora la preocupación se dirige hacia amenazas a la seguridad propiciadas por actores no gubernamentales: terrorismo, crimen organizado, enfermedades altamente contagiosas (ej. ébola), grandes desastres naturales, falsificación masiva de monedas (en particular el dólar y el euro), entre otros. Adicionalmente, la posibilidad de que grupos terroristas o crimen organizado tengan acceso a armas de destrucción masiva (nuclear, química o biológica) ha convertido esta preocupación en una de las más importantes para los países del centro.

Esto no significa de ninguna manera que ciertos Estados no puedan ser una amenaza para la seguridad internacional. De hecho, para no ir más lejos, los Estados Unidos han hecho pública una lista de Estados que, desde su punto de vista, son, protegen y promueven el terrorismo internacional, entre los cuales se cuentan Irak y Corea del Norte. Al mismo tiempo, uno de los actos por parte de un Estado que pudiese amenazar la seguridad de los países del centro (además de facilitar las actividades de grupos terroristas o acceso a armas de destrucción masiva) serían las eventuales decisiones de un gobierno que pusieran en jaque el flujo de materias primas y recursos naturales, esenciales para la economía y la industria de estos países industrializados. En particular es importante, de nuevo, el tema del petróleo.

Los países del centro buscarán más puntos de contacto entre ellos y, por existir este consenso, habrá menos fricciones. Se buscará crear una comunidad de seguridad entre ellos. Es inimaginable, por ejemplo, en este momento un conflicto bélico entre Estados Unidos y Japón o la Unión Europea.

## **2. Estados Unidos frente a América Latina**

¿Cómo afecta esta situación a los patrones de seguridad entre los países que están en el centro y los países de la periferia? Quizás hay menos probabilidades de que los países del centro proyecten a largo plazo sus conflictos y guerras a los de la periferia, como sucedía durante la guerra fría. Claro, siempre y cuando los países del centro no sientan que estos estén patrocinando grupos terroristas que amenacen su seguridad o que decisiones de los gobiernos pongan en riesgo el flujo de recursos naturales esenciales para la supervivencia de los países del centro.

Es importante señalar que grupos armados que no amenacen directamente a Estados Unidos (como en el caso de la FARC) no tendrían el tratamiento, el interés, ni se dispondrían remotamente recursos para combatirlos en la forma que han hecho Estados Unidos y Europa para enfrentarse a grupos terroristas relacionados con el conflicto del medio oriente. Además, vale la pena aclarar que, hasta la fecha, no ha habido ningún reporte de que algún grupo armado latinoamericano tenga en su posesión armas de destrucción masiva o que sistemáticamente promuevan actos terroristas suicidas. Adicionalmente, ha habido algunos reportes periodísticos de presencia de militantes de grupos terroristas de índole fundamentalista musulmana en el continente americano, pero estos son

esporádicos y, en general, no han afectado en una forma importante la relación bilateral con los Estados Unidos y los americanos no han expresado gran preocupación.

Un escenario hipotético de intervención directa de los EE.UU. en América Latina estaría dado por el surgimiento de grupos terroristas internacionales que atentaran directamente contra la vida o los bienes de ciudadanos estadounidenses en los propios países latinoamericanos o en los mismos Estados Unidos. Por lo pronto, esta es una eventualidad que no parece muy posible que ocurra.

En consecuencia, lo que va a resultar con este nuevo paradigma, aunque parezca irónico, es que Estados Unidos podría ejercer, a mediano y largo plazo, menos influencia y presión sobre Latinoamérica y el continente porque, en verdad, desde esta región provienen muy pocas amenazas a su seguridad. Probablemente vamos a observar más y más fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Estado Unidos con algunos países (como México) porque, de una forma u otra, hay temas clave de interés para ellos. Podría suscitarse una situación, si la estabilidad de los países de la región lo permite, en que ciertos focos de influencia y poder sean ejercidos por países líderes en la región. Un ejemplo de eso sería Brasil, que en este momento no ha jugado ningún papel de liderazgo en la región, a pesar del tamaño y la importancia de su economía.

Antes, los países de la periferia podían usar la guerra fría como un mecanismo de palanca para poder ejercer presión sobre los superpoderes, permitiendo la creación de un grupo de los no alineados. Pero este mecanismo de presión desapareció. En el caso de Latinoamérica, los países en la periferia tienen menos valor estratégico y político para los del centro, y, por lo tanto, se ejercerá menos atención a crisis y eventos relevantes en la región.

En este nuevo esquema, y siguiendo las tendencias de la post guerra fría, potencialmente pueden surgir hasta más conflictos entre los países. Especialmente conflictos territoriales y de soberanía, propiciados por actores no gubernamentales (como grupos armados) y viejas rencillas territoriales promovidas por líderes que buscan cierto beneficio político. A diferencia de los países en el centro, que reducen los conflictos entre ellos, estamos enfrentándonos a una situación en donde los países latinoamericanos van a enfrentar más conflictos entre sí. Esto se debe a la falta de liderazgo en la

región, lo cual crea un vacío peligroso, ya que no existen procesos o instituciones que organicen a los países para que, en una forma institucional, eviten conflictos entre sí.

Además, es importante subrayar lo que es la amenaza más importante para los países del hemisferio: grupos armados anti- gubernamentales que financien sus acciones bélicas con actividades delictivas. Hasta hace poco estos grupos se financiaban con apoyo externo, ya sea de los Estados Unidos, de Rusia o de Cuba. Ahora, ante la falta de países patrocinadores, grupos armados revolucionarios y paramilitares han tenido que recurrir cada vez más a actividades como el secuestro, la extorsión y tráfico de drogas y armas. Esta combinación explosiva hace que estos grupos compitan con la capacidad bélica de cualquier Estado y, desafortunadamente, se deban usar más recursos para combatirlos. Además, al tener acceso a tantos recursos, estos grupos tendrían muy poco interés en encontrar, prontamente, una solución negociada.

Las actividades de estos grupos también son otra razón por la cual se incrementará la tensión entre los países. Entre las incursiones y el movimiento de pobladores huyendo de la violencia, los países buscarán mecanismos para controlar estos fenómenos. Generalmente, la única solución es la militarización de las fronteras, incrementando dramáticamente la posibilidad de enfrentamientos entre las fuerzas armadas de diferentes países y víctimas inocentes de estos enfrentamientos.

Los atentados del 11 de septiembre, en cierta forma, fueron un catalizador de tendencias y eventos que ya estaban sucediendo ante la nueva política de seguridad que representaba el equipo del Presidente Bush. Las declaraciones y artículos que se publicaron aun desde la campaña presidencial indicaban que el candidato Bush buscaba fortalecer ciertas áreas de seguridad nacional que no tenían nada que ver con el continente. Ante los ojos del equipo del Presidente Bush, los eventos del 11 de septiembre confirmaron que la atención y recursos del Gobierno estadounidense tenían que enfocarse en "rogue nations" (países disfuncionales, es decir, problemáticos e impredecibles) y grupos terroristas con acceso a armas de destrucción masiva.

### **3. Estados Unidos, Colombia y el Plan Colombia**

Estados Unidos tiene interés en Colombia por el hecho de que más del 80% de la cocaína y heroína que allí se consume proviene de este país suramericano. Sin embargo, no se puede desestimar el creciente interés norteamericano en Colombia como proveedor de petróleo, debido a potenciales incrementos futuros de su oferta, a la incertidumbre sobre la situación venezolana que podría afectar los suministros provenientes de este país, y a la situación a veces impredecible del medio oriente.

En algunos análisis se ha interpretado la agravación del conflicto colombiano como una razón para que Estados Unidos aumente dramáticamente su ayuda militar. El hecho es que el interés estadounidense en Colombia continúa siendo, primordialmente, alrededor del tema del narcotráfico y de la narcoguerrilla. Si las FARC decidieran, en una forma importante y sistemática, atacar a norteamericanos o intereses de los Estados Unidos en Colombia o en el exterior, entonces podría cambiar el objetivo principal de EE.UU. hacia nuestro país.

El Plan Colombia, que ha mostrado su limitado alcance y una capacidad reducida para lograr articularse de manera real con iniciativas más amplias, hace poco posible que se convierta, de alguna manera, en el factor decisivo para cambiar la situación del país. El Gobierno colombiano ha hecho un trabajo escandalosamente pobre en liderar cualquier tipo de esfuerzo regional contra los insurgentes o los narcotraficantes. Si los Estados Unidos son acusados con frecuencia de una falta de sutileza o incluso de unilateralismo se debe, en parte, a que el Plan Colombia no apareció siempre ni claramente como una iniciativa en la que el Gobierno colombiano pusiera los temas y las condiciones. Adicionalmente, hasta ahora la Iniciativa Andina ha sufrido de la vinculación con su predecesor nacional.

Es aún muy pronto para tomar partido frente a los éxitos del Plan Colombia en el terreno. Las iniciativas nacionales en el pasado han hecho poco, excepto presionar a los narcos para continuar con sus actividades fuera de las fronteras. Sin embargo, parece que los temores de ocasionar grandes migraciones internas y trans-fronterizas fueron exagerados.

¿Va a incrementar dramáticamente la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia en esta coyuntura? Probablemente no. Hay que ser claros sobre esto porque los más recientes debates están confundiendo los temas alrededor de esta discusión. En el año 2000, Estados Unidos incrementó en una forma importante su ayuda y asistencia a Colombia, incluyendo programas de fumigación, de desarrollo alternativo, de fortalecimiento a la justicia y a la protección de los derechos humanos, y un paquete importante de ayuda militar para combatir el narcotráfico. El paquete militar incluía proporcionar capacitación para la creación de un batallón antinarcóticos, helicópteros con su mantenimiento y repuestos, y mejoras a los mecanismos de inteligencia colombiana.

La parte más controversial de la ayuda es la relacionada con el paquete militar, claro está, por la posibilidad de que esto se convierta en el inicio de un escalamiento tipo Vietnam. Estaban tan preocupados los legisladores de Estados Unidos ante esta posibilidad, que introdujeron una serie de restricciones para proporcionar la asistencia: requirieron que las fuerzas armadas colombianas mejoraran su desempeño con relación a los derechos humanos y establecieron un tope en el número de militares estadounidenses presentes en Colombia.

Los debates actuales giran alrededor de tres temas:

- Incrementar la asistencia a Colombia en la lucha antinarcóticos.
- Permitir que se usen los recursos proporcionados y el personal colombiano entrenado para el combate a la guerrilla, pues la política actual no lo permite.
- Buscar otros mecanismos para proporcionar más ayuda a Colombia con el fin de combatir mejor a los grupos armados ilegales, guerrilla y paramilitares.

Tres reflexiones en torno a la asistencia internacional a Colombia:

Primero: En este momento se debate si la ayuda inicial está dando resultado. En particular, se están cuestionando los programas de erradicación de cultivos de coca y desarrollo alternativo en el Putumayo y Caquetá. Por lo tanto, las posibilidades de que incremente dramáticamente la ayuda de los Estados Unidos para la lucha antinarcóticos están en duda.

Segundo: Existen probabilidades de que se flexibilicen las reglas relacionadas con los recursos proporcionados y el personal capacitado. Esta tolerancia se deberá a que es casi imposible separar el negocio del narcotráfico de las actividades de los grupos armados. Y, como ya se entregó la mayoría de esta asistencia, y ante la crisis de violencia que enfrenta Colombia, posiblemente habrá un cambio en este aspecto.

Tercero: Otorgar alguna ayuda importante para luchar en contra de los grupos armados resulta difícil puesto que los legisladores estadounidenses tienen demasiados cuestionamientos sobre la efectividad de la ayuda ya proporcionada. Además, siguen los legisladores cuestionándose si la cúpula militar ha hecho lo suficiente para prevenir y castigar a los abusadores de derechos humanos. Cualquier ayuda adicional para el combate contra los grupos armados será limitada y no incluirá enviar más soldados estadounidenses, ni permitirá que estos tengan un papel activo en el conflicto.

De todas formas, en muchos sectores de la opinión de Estados Unidos existe la convicción de que el Estado colombiano no hace el esfuerzo suficiente para controlar la situación. Desde su punto de vista, a pesar de los incrementos recientes, el gasto militar sigue siendo muy bajo y el tamaño de las Fuerzas Militares muy reducido. Sin embargo, las elites no están muy dispuestas a realizar aportes fiscales más significativos que los actuales ni a permitir que sus hijos corran los riesgos de incorporarse a las filas del ejército para combatir a los grupos irregulares. Mientras estas situaciones no se resuelvan, esos sectores críticos en Estados Unidos no estarían muy convencidos de la conveniencia de incrementar o mantener la ayuda a Colombia.

Finalmente, el problema que tienen todos los donadores internacionales hacia Colombia es que es absolutamente imposible hacer programas de desarrollo social o mejoras a la justicia o programas alternativos, si no existe una mínima seguridad en los sitios donde se desarrollan estos programas. En este momento se están teniendo dificultades hasta para garantizar lo que son actividades esenciales en una democracia, tales como el derecho de votar o el derecho a movilizarse dentro del país. No se pueden ni siquiera garantizar las vidas de los candidatos a la presidencia, probablemente los individuos más protegidos en Colombia, después de los magnicidios de los 90. Por ende, hasta que no se reduzca en una forma importante la violencia y el conflicto, será muy difícil, sino imposible, desarrollar programas de asistencia en Colombia.

Sin embargo, por no ser un Estado colapsado, es altamente improbable que la opción de una intervención humanitaria de las Naciones Unidas sea analizada siquiera para coadyuvar a aliviar o resolver la situación colombiana. Podría pensarse más bien que muy pocos países estarían dispuestos, en el futuro, a ofrecer sus soldados para misiones humanitarias en situaciones muy complejas y poco claras como la colombiana. En particular después de lo ocurrido a Holanda, cuyas tropas fueron señaladas de responsables por omisión en una masacre de civiles, perpetrada por grupos armados del bando rival, en el marco de la intervención humanitaria internacional en el conflicto en Bosnia.

#### **4. El Papel de las Fuerzas Armadas**

El actual entorno global y regional de seguridad afecta el papel de las fuerzas armadas, dado el nuevo paradigma de relaciones y amenazas generado por aquél. Ante la posibilidad de más conflictos entre los países de la periferia, la función principal y tradicional de las fuerzas armadas –proteger la soberanía territorial– se mantiene y, en algunos casos, se verán ante la necesidad de fortificarse. Las nuevas amenazas de grupos armados, fortalecidos por sus actividades ilegales, van a requerir que las fuerzas armadas tengan que especializarse en combate anti-guerrilla o combate a grupos armados que son extremadamente violentos. Este, generalmente, debería ser el papel que jugarían las fuerzas policíacas.

Pero, ante la peligrosidad de estos grupos y el hecho de que cuentan con recursos y una gran capacidad bélica, los países se hallan ante la necesidad de usar cada vez más las fuerzas militares para sustituir a las fuerzas policiales con el fin de enfrentar este tipo de amenazas. Además de estas actividades con índole de orden público, que tradicionalmente había ejercido la policía, continuará cierto empuje a que participe en otras actividades en donde los gobiernos o la población sienta que los organismos responsables no están cumpliendo sus funciones cabalmente. Un ejemplo reciente de esto es el hecho de que ahora las fuerzas armadas de México juegan un papel en la lucha contra el secuestro. Además, hay otras actividades más "tradicionales" que han ejercido las fuerzas armadas como son el control de fronteras, la lucha contra el narcotráfico, los controles migratorios, servicios de salud (vacunación, salud preventiva) y defensa medio ambiente (prevención de tala árboles).

Por otra parte, las presiones internacionales permitirán que las tendencias democratizadoras en la reestructuración de las fuerzas armadas continúen buscando que los civiles tengan más control y supervisión sobre sus actividades. Pero mientras más se avive el conflicto, más lento será este proceso. Por lo tanto, en este momento, esta reforma deberá considerarse como una meta a largo plazo.

Ciertos elementos claves de la relación entre fuerzas armadas de la región y las de los EE.UU. no han evolucionado dramáticamente desde 1989. Las características principales del sistema interamericano de seguridad no han sido cambiadas. Las conferencias de Comandantes, el Pacto de Río, los cursos de educación y entrenamiento dados por los Estados Unidos, permanecen iguales. Aunque existe un comité de seguridad en la OEA y una reunión con los Ministros de Defensa de las Américas cada dos años, sería un error ver grandes avances de la reforma en años recientes.

En cambio, los Estados Unidos mantienen una influencia considerable en las fuerzas militares de los países latinoamericanos e incluso en países del Commonwealth como Canadá, que hasta hace poco sintió esa influencia de manera menos fuerte. Los Estados Unidos ahora quieren democracia y relaciones cívico-militares constitucionales y democráticas, lo que es un cambio vital. Pero, como los eventos del 11 de septiembre nos han enseñado, no es claro hasta qué punto ese estado de cosas es necesariamente permanente.

Los ejércitos de América Latina coinciden en ciertos asuntos con las ideas del ejército de Estados Unidos. Existe preocupación sobre el tema de las drogas aunque mucho menor, en términos generales, que en los Estados Unidos. Hay inquietud frente a la inmigración ilegal, pero mucha menor que en el socio del norte.

Las fuerzas militares en América Latina no desean sufrir recortes en su tamaño, prestigio, presupuestos y sofisticación, como Washington con frecuencia sugiere que debería ocurrir. Tampoco desean la globalización, regionalización y modernización como tendencias favorables homologables. Continúan prevenidas frente a lo que el nuevo mundo significa para ellas institucional e individualmente, y como servidoras de sus dirigentes civiles en los Estados nacionales.

Existe mucha tensión bajo la calma que rodea las relaciones militares entre América Latina y Estados Unidos. Se trata de una casi generalizada visión de que, de alguna manera, los EE.UU. desean que las fuerzas militares latinoamericanas se conviertan en meros gendarmes. Además, adicionalmente, la situación de todos los ejércitos no es igual frente a las presiones estadounidenses. En algunos países, su importancia histórica y su tradición en la definición de visiones de nación, les otorgan una gran estabilidad y un gran respaldo para seguir cumpliendo sus roles tradicionales.

En general, las fuerzas armadas de Estados Unidos continuarán con su política de acercamiento, como en el pasado, con las milicias de la región mediante capacitación e intercambios. En esta coyuntura se dificulta este tipo de actividades porque en algunos países no existe el ambiente necesario (Venezuela y Brasil). Pero, a la luz de las posibilidades de que se incrementen dramáticamente las tensiones fronterizas en situaciones como la de Colombia, es urgente que procesos de generación de confianza se lleven a cabo entre los países. Este proceso puede ser liderado por los EE.UU., la OEA y la UE, entre otros. Lo importante es que alguien tome el liderazgo en este proceso, ya que es una forma proactiva de reducir potenciales conflictos en el futuro.

Finalmente, con relación al TIAR es de esperarse que, a largo plazo, esta estructura de seguridad cambie. Por ahora es vista como un mecanismo anacrónico e inoperante que genera distintas reacciones entre los países del área. México, por ejemplo, ya expresó su intención de retirarse de ese tratado. Argentina y Chile sugieren modificarlo. Venezuela propone un cambio total en su estructura estableciendo dos niveles, uno de consulta y operación, exclusivamente latinoamericano, y otro que incluiría a los Estados Unidos. El hecho es que no existe ni siquiera un principio de acuerdo sobre la suerte del TIAR. De nuevo, desafortunadamente, en la coyuntura actual (especialmente ante las tensiones entre Colombia y Venezuela, y ante los intereses tan marcados de Estados Unidos de enfrentar posibles amenazas terroristas) es difícil imaginar que se pueda negociar un nuevo acuerdo multilateral de seguridad en este momento. Por lo tanto, de nuevo, es imperativo que todo proceso de generación de confianza entre los países tenga prioridad a corto plazo.

## 5. Colombia y el Entorno Subregional

Colombia vive una guerra interna que ha producido una de las mayores crisis humanitarias en América Latina. Pero no basta con definir que Colombia vive una guerra, entendida ésta en su acepción internacional como enfrentamientos que producen un número determinado de muertos, sino que se requiere definir qué tipo de guerra. El análisis puede asociarse al tipo de actores. La complejidad de Colombia hace que los actores sean múltiples. No es un enfrentamiento bipolar entre dos bloques que luchan por sus intereses. La intromisión del narcotráfico y el crimen organizado cambia los parámetros, dada la compleja relación entre los actores en las distintas zonas del país. No es evidente cómo se articulan los actores, pero lo que sí es claro es que el dinero proveniente del narcotráfico y del crimen organizado constituye un elemento fundamental en el sostenimiento de la guerra.

No es una guerra clásica por la soberanía nacional y, por lo tanto, con connotaciones de un conflicto interestatal. El eje, en términos de la pérdida de soberanía, no es interestatal sino que se refiere a las capacidades del Estado para establecer el imperio de la ley en el conjunto del territorio. Una complejidad adicional está dada porque quienes se alzan en armas ocupan territorios fuera de las fronteras nacionales, fuera del “alcance soberano tradicional”, dificultando todavía más el proceso. Tampoco es un conflicto que se exprese como un combate tradicional entre los polos que se enfrentaron en la guerra fría. En Colombia la situación es más difícil y no enteramente basada en ideologías. Será necesario buscar otras categorías para definir el tipo de guerra. Este aspecto es esencial en la búsqueda de opciones para detener el conflicto.

¿Es Colombia un Estado fallido? Es decir, ¿es Colombia un Estado en proceso de disgregación? Esta pregunta adquirió significativa relevancia en el contexto de posguerra fría. Al ser aplicada al caso colombiano, se puede afirmar que, por un lado, la respuesta es limitadamente positiva, es decir, existe un fracaso relativo del Estado y dificultades inmensas para implementar las políticas estatales. Ello es consecuencia de la pérdida parcial de control soberano sobre el territorio nacional y de la falta de un imperio legal único en todo el territorio que represente al Estado. La carencia de ejercicio pleno de la soberanía tiene una manifestación evidente: la ausencia del monopolio de la violencia. Adicionalmente, existe una marcada tendencia a un mayor debilitamiento del Estado en la parte baja

de su estructura, es decir, en los poderes locales, debido tanto a la corrupción como a la influencia armada de los grupos irregulares.

Pero, por otro lado, la respuesta es negativa pues Colombia no es un Estado colapsado y sus instituciones y el sistema democrático, fundado en elecciones libres y pluralistas, están sólidamente establecidos. Existe un funcionamiento institucional basado en las normas democráticas y en la representación. Sin embargo, más allá del peso y volumen de los grupos enfrentados, el conflicto armado interno adquiere, de manera creciente, un carácter de “guerra civil” es decir, donde una parte de la población enfrenta a otra parte de la misma. Sin embargo, a diferencia de otros casos históricos, en Colombia hasta ahora no se ha dado una polarización simétrica de la sociedad. No obstante, hay que reconocer que las fuerzas de la insurrección cuentan con un sustento social suficiente para mantenerse activos, enfrentar al Estado y, de hecho, ejercer funciones estatales y control sobre una parte importante del territorio nacional. Lo mismo podría decirse, relativamente, con relación a los grupos paramilitares que se han constituido en un proyecto contrainsurgente civil, autónomo del Estado.

Los sucesos domésticos de Colombia, en especial su “crisis/guerra”, poseen un desbordamiento importante en las relaciones políticas y militares con los países vecinos. Una situación peligrosa para la seguridad regional está dada por el impacto que el conflicto interno pueda tener más allá de las fronteras. Lo anterior se relaciona tanto con la existencia de bases de insurgentes en terceros países cercanos a las fronteras con Colombia, como con los riesgos de acciones de las fuerzas armadas colombianas en áreas de soberanía nacional de otros Estados. Además, es necesario agregar el accionar autónomo de la insurgencia en los países fronterizos con Colombia y la forma cómo en ellos la crisis colombiana alimenta el tráfico de drogas, la corrupción y el tráfico de armas y explosivos.

De igual forma, por su rol en la cadena internacional de la producción de drogas, Colombia es mirada con atención y preocupación en el ámbito regional, hemisférico y global. Resulta claro que la resolución del problema es imposible sobre la base de “eliminar” la producción en un país, mientras exista una alta demanda de drogas a nivel internacional. Antes bien, por el contrario, las políticas

anti-drogas y las acciones desarrolladas por el crimen organizado internacional inciden en la inserción internacional colombiana y en las relaciones de seguridad que ellas conllevan.

En el sentido tradicional de que una amenaza es el resultado tanto de la intención como de la capacidad de hacerle daño a alguien, Colombia en ningún sentido es una amenaza para los vecinos en la región. Pero su inhabilidad para controlar el territorio y la población, unido a una particular debilidad en lo relacionado con regiones de frontera clave, la convierten en preocupación para sus vecinos.

En efecto, el contexto colombiano está sencillamente lleno de interrogantes para los gobiernos contiguos. Y ellos lógicamente miran hacia sus FFAA para mostrar a la opinión pública que están haciendo algo real para controlar los peligros inherentes a la situación.

El equilibrio estratégico regional es seguro y sólido. La creciente fuerza militar colombiana no es del tipo que preocupe a Brasil o incluso a Lima. Y virtualmente no implica reacción de Panamá o Ecuador. La única área de preocupación es Venezuela. Las Fuerzas Armadas de este país sienten que han mostrado considerable paciencia, mientras la fuerza colombiana ha aumentado y causado una distorsión en el equilibrio estratégico tradicional entre los dos Estados. Esta situación debe ser vigilada en estos días dramáticos, no sólo por la estabilidad colombiana sino también por la venezolana.

En efecto, los conflictos tienden a rebasar las fronteras nacionales, máxime cuando estos adquieren mayor envergadura. En el caso del conflicto colombiano su desbordamiento es un hecho comprobado. En fechas recientes el Gobierno de Ecuador descubrió campamentos de las fuerzas insurrectas en su territorio. Artículos de prensa destacan la posibilidad de acciones de fuerzas insurreccionales colombianas en el territorio peruano. También las autoridades colombianas denuncian la existencia de campamentos de estas organizaciones en el territorio venezolano. Todo lo anterior hace que la posibilidad de un escalamiento del conflicto desde una perspectiva interestatal esté por lo menos latente. Lo anterior demanda el desarrollo de medidas apropiadas para evitarlo.

Con el fin de evitar la polarización y la militarización de los vínculos interestatales, lo que pudiera transformarse en una internacionalización del conflicto, es necesario tomar medidas de carácter preventivo. Específicamente es recomendable el desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad a nivel interestatal, con el fin de generar no sólo mayor confianza sino establecer medidas de alerta temprana que eviten un enfrentamiento no deseado entre las instituciones militares de Colombia y los países vecinos.

La principal muestra de incremento de la internacionalización del conflicto colombiano es el denominado “Plan Colombia”. Este programa de acción conjunta del Gobierno colombiano y el de los Estados Unidos busca concretar una política de contención eficaz del conflicto. De igual forma, esta es la manera operativa con la cual se establecen vínculos para recibir la cooperación estadounidense en el conflicto.

¿Una “solución externa” al conflicto? Pese a que observamos una grave crisis humanitaria no se percibe una solución “externa” al conflicto. No se la percibe en América Latina ni tampoco en las principales capacidades de occidente. En primer término han sido los propios gobiernos colombianos los que han señalado que se oponen a una intervención externa en su país. América Latina ha afirmado reiteradamente que no quiere intervenir en términos militares en Colombia. Estados Unidos también es reticente a una intervención directa, en la cual ellos tendrían un rol relevante. Los organismos internacionales tampoco visualizan con buenos ojos una salida de este tipo. ¿Qué “intervención” es posible y deseable? En el escenario político no aparece una intervención militar directa como una opción. Sí aparecen “intervenciones” de distinto tipo que buscan cautelar, por otros medios democráticos, lo que aparece como deseable para la sociedad. Sin embargo, no está definido cuál es el tiempo apropiado ni dónde se obtendrán los recursos para ello.

Existe lo que podríamos llamar una bolsa mixta de respuestas a los cambios en la seguridad regional en lo que concierne a los vecinos de Colombia.

Brasil: este país no tiene los asuntos de seguridad regional entre las prioridades de su agenda, si por ésta uno entiende aquellos asuntos que afectan al hemisferio como un todo. Esto se ha podido ver en varias reuniones Interamericanas e, incluso, ha sido evidente en las operaciones de las FFAA y en la

política exterior brasileña durante varios años. Brasil está preocupado por los asuntos de su propia seguridad nacional que están muy relacionados con sus fronteras, especialmente, con la región amazónica, pieza central de la defensa nacional por mucho tiempo. Sin embargo, si uno toma la seguridad regional como el área fronteriza del país, en particular aquella con Colombia, entonces importa mucho para Brasil. La frontera amazónica con Colombia es permeada por tráfico de drogas y armas.

Ecuador: dificultades domésticas, así como sucesos en el exterior (la guerra contra Perú en 1995), han significado que Ecuador haya sido lento para incorporar cambios a la seguridad regional dentro de su postura nacional en defensa. La frontera con Colombia, junto con asuntos domésticos, se han convertido en prioridad para una institución militar ansiosa por probar su utilidad y así mantener su posición privilegiada en la sociedad nacional. De hecho, a la luz de una no declarada política pública en el campo militar (Ecuador hasta ahora estudia el borrador de un libro blanco de la defensa), es claro que son las fuerzas militares las que deciden en la política de seguridad nacional del país. Y, aunque esas fuerzas son ciertamente hábiles en muchos elementos de la seguridad regional, ellas tienen otras prioridades institucionales y nacionales que hacen que los asuntos regionales queden en la marginalidad.

De nuevo, sin embargo, si uno define "región" como el vecindario más reducido, entonces Ecuador toma la escena de la seguridad regional muy seriamente. Ha puesto en operación más tropas y aeronaves en la frontera con Colombia. Está preocupado con la debilidad colombiana y su inhabilidad para controlar su propio territorio. En la frontera con Colombia tiene lugar un intenso tráfico de municiones y explosivos, así como de insumos para el procesamiento de droga. Las FARC al parecer tienen en territorio ecuatoriano sitios de alivio y descanso, conocidos pero tolerados por el ejército ecuatoriano, que parece dispuesto a no complicarse la vida repeliendo a la guerrilla colombiana, siempre y cuando ésta, en contrapartida, no atente contra ciudadanos ni bienes ecuatorianos.

Panamá: la abolición de las FFAA de Panamá en 1990 ha significado que el país se haya sentido menos seguro frente a desafíos nunca imaginados cuando EE.UU. intervino y presionó por esa abolición en 1989. Actividad paramilitar e insurgente en las regiones poco patrulladas de la frontera

ha significado un daño sustancial y algunas pérdidas reales de vidas en esas áreas. El país es simplemente incapaz de manejar este asunto con las fuerzas de seguridad disponibles y parece estar haciendo poco, más allá de lo que pueden en esta situación infortunada. Pero esto, junto con la falta de FFAA, significa que Panamá es virtualmente un jugador ausente en la seguridad regional, sea que se entienda como hemisférica o del vecindario inmediato.

Perú: el fin del régimen de Fujimori ha significado que sólo hasta ahora se puedan establecer relaciones cívico-militares normales. Y todavía es incierto qué tan exitoso será el actual gobierno en establecerlas o en hacer progresos reales en diferentes áreas de este país convulsionado. La autoconfianza de las fuerzas armadas se ha debilitado. Los diplomáticos tienen poco tiempo para dedicarle a esas "cosas divertidas" como la seguridad regional. En cambio, están dominados por las realidades de las dificultades de la transición hacia lo que, con un poco de suerte, será un verdadero gobierno democrático.

La falta de dificultades de la región fronteriza con Colombia ha significado el traslado de relativamente escasa tropa y otros activos a la frontera con el país. Pero la situación colombiana es una fuente de preocupación para los militares peruanos. Adicionalmente, el reciente retorno de actividades en pequeña escala de Sendero Luminoso es perturbador. Esto significa que, aunque los asuntos de seguridad regional no son de preocupación directa para Perú, es probable que el interés nacional de manejarlos se mantenga o incluso aumente.

Venezuela: este país ha señalado la situación de la frontera colombiana como uno de sus principales asuntos de seguridad. La cooperación en seguridad regional es al mismo tiempo limitada por los continuos "espaldarazos fríos" que recibe el Gobierno venezolano de parte de Washington. También debe ser mencionado que Venezuela repetidamente propone cambios profundos en los arreglos sobre seguridad regional vigentes.

Así, por ejemplo, Caracas propone un sistema interamericano de dos niveles donde los Estados suramericanos formarían el primer nivel en el que se tratarían la gran mayoría de los asuntos de seguridad; mientras la OEA y el sistema interamericano de seguridad sólo serían llamados cuando verdaderos asuntos de su interés estuvieran bajo amenaza. Esto ha sido una "ducha fría" para los

EE.UU. que ha estimulado a otros, en lugar de hacerlo directamente, para frustrar cualquier movimiento en esa dirección.

Bajo tales circunstancias, debe ser dicho que cambios en las agendas de seguridad regional no han sido totalmente incorporados al pensamiento nacional con el gobierno de Chávez. Colombia, por otra parte, es central para el pensamiento venezolano sobre su propia seguridad. De hecho, es el punto central de las discusiones sobre seguridad. La debilidad del Estado colombiano para controlar la frontera y la escalada de la violencia, domina la seguridad en su vecindario. La ambivalencia y el pragmatismo predominan entre algunos sectores de las fuerzas militares venezolanas en lo que respecta a la guerrilla colombiana.

La actitud que ha tomado el presidente Chávez frente a la guerrilla es un punto de permanente preocupación para Colombia. En efecto, sus declaraciones de neutralidad en la confrontación entre las Fuerzas Militares colombianas y la guerrilla, implican un tácito reconocimiento de beligerancia a esta última. A esta preocupación se suman las recientes denuncias de intenciones de acuerdos entre sectores la Fuerza Armada venezolana y las FARC: a cambio de que la guerrilla no atente contra la seguridad en territorio venezolano, recibiría ciertos apoyos y protección en territorio del vecino país.

## **6. Las Nuevas Oportunidades de Cooperación en Seguridad**

El fin de la guerra fría generó una oportunidad en América Latina durante la década de los noventa para recibir y concretar los dividendos de la paz. Sin embargo, esta oportunidad se perdió. Será necesario construir a inicios del siglo XXI nuevas circunstancias en un contexto de mayores dificultades, tanto por los nuevos hechos y acontecimientos, como por la incapacidad para superar las deficiencias detectadas.

Entre los principales elementos que explican la pérdida de oportunidades se destacan los siguientes:

–El mantenimiento de una “geopolítica autorreferente” en el área andina, en particular expresada por la guerra peruano-ecuatoriana y las fluctuaciones en las diferencias territoriales entre Colombia y Venezuela.

–La debilidad en concretar lo que se decía en el discurso sobre la voluntad política de cada uno de los actores en torno a afianzar una paz institucionalizada. Esto incluye a Estados Unidos.

–La falta de articulación y la debilidad institucional en materias de seguridad de la región con el ámbito global. Escasa coordinación entre el sistema universal –la ONU– y el organismo regional –la OEA–.

–La desconfianza entre los latinoamericanos, y entre América Latina y Estados Unidos. Esto se evidenció con particular fuerza en el tema de drogas y la certificación. A lo anterior se pueden agregar las desconfianzas militares.

–El peso de las prerrogativas y espacios de las fuerzas armadas o bien por el peso de las mismas como soporte exclusivo de las autoridades (Perú con Fujimori).

–La debilidad institucional y la falta de compromiso para articular las declaraciones en un mandato que las vincule.

–El reconocimiento de ‘la oportunidad perdida’ permitirá ubicar el nuevo concepto de la seguridad en un marco de comprensión distinto, que posibilite valorar el peso de las once principales tendencias que contextualizan la inserción en la seguridad internacional regional a inicios del siglo XXI. Estas tendencias afectan los espacios de acción en el ámbito de la seguridad internacional en términos positivos y negativos. Inciden en las conceptualizaciones que definen las políticas públicas y afectan las definiciones doctrinarias. Ellas son:

–El fin del conflicto bipolar por la desaparición de la Unión Soviética. Este es un cambio que eliminó el contexto en el cual se definieron las políticas durante medio siglo. El conflicto comunismo-anticomunismo si bien mantiene su inercia en algunas regiones y puede tener impacto en el caso colombiano, deja de ser un elemento articulador global. El impacto de la mundialización en diversas dimensiones, en especial en dos: tiempo y espacio. Ambas inciden en la forma de hacer política, en los tiempos de respuesta y en la escala de los fenómenos.

–La mundialización ha reducido las capacidades estatales. Ello está asociado a los cambios en la soberanía. El caso de las finanzas globales es el que evidencia con mayor fuerza la reducción de las potestades del Estado para controlar flujos globales. De igual forma, aparecen temas eminentemente mundiales y que requieren respuestas en este ámbito, tal es el caso del medioambiente.

–Nuevos actores internacionales. El surgimiento de nuevos actores transnacionales adquiere gran fuerza en el nuevo contexto. No sólo las empresas multinacionales/transnacionales adquieren nuevas capacidades en el contexto de la globalización, sino también las ONG. Internet cumple un rol fundamental en las comunicaciones globales. La aparición del individuo y su expresión como “opinión pública global” toman una mayor gravitación en la nueva arquitectura internacional.

–Creciente interdependencia global. Lo característico de las relaciones internacionales era la diferenciación interno-externo. En el contexto de la mundialización han tendido a desaparecer las diferencias entre los ámbitos domésticos y externos. En el encadenamiento causal es global-local, muchas veces ni siquiera intermediado por lo nacional.

América Latina ha tenido y tiene un posicionamiento marginal en asuntos estratégicos globales. No se percibe un cambio en esta tendencia. Simultáneamente es posible destacar que la región tiene un bajo grado de conflicto interestatal. Ha logrado, pese a los retrocesos puntuales, mantener un bajo nivel de militarización de las disputas entre Estados. Sin embargo, Latinoamérica posee un alto índice de conflicto intra-nacional. La violencia doméstica ocupa un lugar importante y afecta las percepciones de seguridad, incluso más allá de los límites de cada Estado.

América Latina ha consolidado una política de desarme en lo referido a armas de destrucción masiva. En este ámbito siempre es necesario perfeccionar las políticas y, en particular, generar mecanismos de verificación eficientes.

Además, posee un bajo gasto militar en términos comparativos con el mundo. La región tampoco tiene armas estratégicas modernas. Consolidar una tendencia a la reducción del gasto militar conlleva avanzar en políticas de transparencia, homologación y desarrollo de una segunda fase de medidas de confianza mutua.

–La institucionalidad en seguridad internacional en América Latina es débil. No se ha modernizado ni actualizado. Lo anterior genera una desarticulación y la pérdida de oportunidades tanto para dialogar con Estados Unidos como para articular políticas propias que reafirmen las tendencias a la paz y la estabilidad en la región.

Pese a la voluntad declarada por parte de los Presidentes, aún no se establece un marco conceptual común en torno a la seguridad. Lo anterior afecta las posibilidades de construir y concretar un sistema de normas en materia de defensa y seguridad internacional. También incide en la definición de los bienes públicos a ser promovidos y protegidos en este campo.

Estados Unidos fue el actor principal en el ámbito regional y hemisférico durante la guerra fría. Hoy continúa siéndolo y posee roles diferenciados y simultáneos, lo que hace más complejo su papel como actor global y doméstico en la región. EE.UU. es, simultáneamente, organizador de la seguridad, abastecedor de armas y ayuda militar, y el actor que establece limitaciones en las adquisiciones. La falta de espacios de diálogo adecuados con los norteamericanos, en ausencia de una institucionalidad afianzada, reduce las oportunidades de cooperación.

Lo cierto es que aún cuando Colombia no sea una amenaza para sus vecinos, estos la perciben como tal. Por esta razón la diplomacia colombiana debería aceptar esta realidad y encarar con más franqueza los problemas, empeñarse menos en ocultar lo inocultable, en fin, aceptar que hay problemas que son generados dentro del país y que se proyectan hacia las naciones vecinas. Ciertas precariedades en la propia seguridad de los países del área crean situaciones propicias para que esos problemas se multipliquen, con lo cual terminan contribuyendo a la perpetuación de los incidentes colombianos. Así, algunos de los vecinos terminan convirtiéndose también en factores que avivan y mantienen dicho conflicto.

Estas realidades obligan a insistir en la necesidad de que los países del área establezcan escenarios propios para crear un marco conceptual común en torno a la seguridad, analizar la situación de manera más autónoma, definir agendas particulares de su propia seguridad y establecer prioridades con el fin de confrontar las amenazas comunes.

Los mecanismos bilaterales, siendo importante mantenerlos para manejar ciertas situaciones, a veces no son suficientes para incidir sobre fenómenos que están presentes y se desarrollan simultáneamente en varios países. Es indispensable incluir a todos los actores y abarcar todos los temas comunes como base para lograr acciones colectivas y una cooperación más activa y efectiva. La globalización impone el multilateralismo no sólo como una opción sino como una necesidad.

Por otra parte, es necesario intensificar los esfuerzos desde Colombia para que los países de la Unión Europea cooperen de manera más activa en la mejora de los problemas de la seguridad en el país. En particular, en la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico. No conviene mantener cierto acuerdo tácito, en el sentido de que mientras Estados Unidos se ocupa de los problemas de seguridad en Colombia, la Unión Europea lo hace de asuntos relacionados exclusivamente con el desarrollo. Los recursos, la tecnología y la experiencia de los europeos también pueden contribuir a que la situación de seguridad en Colombia no se siga deteriorando.

## **7. Las Mujeres y la Seguridad**

Hay mucho espacio para involucrar a las mujeres en los asuntos de seguridad nacional. Pero es importante darse cuenta que las mujeres ya están jugando un rol significativo. En las consejerías presidenciales de seguridad, en las oficinas de planeación de los ministerios de defensa y hasta en la cabeza de uno de ellos, el chileno, están presentes las mujeres.

Además, la mayoría de los ejércitos y armadas de la región ahora incluyen algunas mujeres y esto es especialmente cierto en las academias militares (de los oficiales del futuro). Es aún más claro que el rol de las mujeres en las fuerzas insurgentes (y terroristas) es de pronto mayor que en el pasado (con la posible excepción de la revolución cubana y de pronto el fenómeno "soldadera" de la revolución mexicana).

Sin embargo, no nos llamemos a equivocaciones. La inclusión requiere una política pública verdaderamente orientada a ese fin. Esta estrategia parece ausente aún donde las fuerzas de seguridad de la región se ocupan del asunto, y a pesar de que el número de personal de policía femenino ha aumentado enormemente en años recientes en América Latina.

## **V. Participantes y Observadores en el Seminario:**

**Martín Abregu.** Oficial de Programa de la Oficina para la Región Andina y el Cono Sur de la Fundación Ford.

**Juan Sebastián Betancur.** Abogado Universidad Javeriana. Vicepresidente Suramericana de Seguros. Miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Ideas para la Paz. Miembro Junta Directiva Corporación Excelencia de la Justicia.

**Hans Blumenthal.** Licenciado en Economía. M.A. en Sociología – Universidad Libre de Berlín. Ex-Director ILDIS, Caracas. Ex-Director FES, Varsovia. Director FESCOL, Colombia.

**Megan Burke.** M. A. en Relaciones Internacionales en Yale University. Fundación Ford: Área de Paz y Seguridad. Encargada del Programa de Control de Armas Ligeras. Ex -coordinadora del Programa Raíces de los Conflictos. Ex-funcionaria de "Llamamiento de La Haya por la Paz".

**Fernando Cepeda.** Abogado Universidad Nacional. Especialización en Ciencia Política del New School for Social Research, N.Y. Ex-Director del Departamento de Ciencia Política y Ex-Decano de Derecho Universidad de los Andes. Ex-Ministro de Estado, Ex-Embajador, Profesor Universidad de los Andes, Analista político.

**Carlos Vicente de Roux.** Abogado Universidad Externado de Colombia. Ex-Consejero Presidencial para los Derechos Humanos. Juez Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asesor en Derechos Humanos, Fundación Social.

**Carolina Esquenazi.** Politóloga de la universidad de Georgetown. M.A. en Relaciones Internacionales y Periodismo de Columbia University. MBA de Columbia University. Se ha desempeñado como periodista de El Tiempo y trabajó en el Council on Foreign Relations en Nueva York. Actualmente se desempeña como consultora independiente.

**Sandra Fonnegra.** Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Coordinadora administrativa y financiera, Fundación Ideas para la Paz.

**Pilar Gaitán.** Politóloga Universidad de los Andes. M.A. en Ciencia Política Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Investigadora IEPRI – Universidad Nacional (1987-1994). Ex-Directora Asuntos Internacionales Fiscalía General de la Nación. Ex-Vicecanciller. Miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1997- 2000). Investigadora Asociada, Fundación Ideas para la Paz.

**Luis Jorge Garay.** Ingeniero Universidad de los Andes. Doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachussets (M.I.T.) Asesor y Consultor de diversas entidades nacionales e internacionales. Coordinador Talleres del Milenio, PNUD.

**Arturo García.** Economista. M.A. London School of Economics. Ex-Subdirector de Dirección Nacional de Planeación. Ex-Coordinador DNP Proyecto la Paz es Rentable. Director Ejecutivo Fundación Ideas para la Paz.

**Robert Goldman.** Profesor en Derecho y Louis C. James Scholar en The Washington College of Law, American University. Codirector del Centro de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de American University. Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 1996. Relator para Colombia.

**Rodrigo Gutiérrez.** Economista Universidad de los Andes y de la Universidad de Illinois. Postgrado en Ciencias Económicas y Sociales, Colegio Libre de París. Ex -Presidente Organización Corona. Presidente Comité Ejecutivo Fundación Ideas para la Paz

**Harold Klepak.** PHD del London University. Profesor de Historia del Royal Military College of Canadá. Investigador en Seguridad en Latinoamérica y en políticas y estrategias de defensa. Director del Programa de Seguridad de la Fundación Canadiense para las Américas. (FOCAL).

**Miriam Kornblit.** Socióloga. Doctorado en Ciencia Política. Profesora e Investigadora de la Universidad Central de Venezuela. Ex – Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

**Sofía Macher.** Socióloga. Ex-miembro del Comité Ejecutivo de Amnistía Internacional. Ex- Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú. Comisionada de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú.

**Ana Guadalupe Martínez.** Directora-Presidente del Instituto para un Nuevo Salvador. INELSA

**Juan Manuel Osorio.** Abogado, Universidad del Rosario. M.A. Universidad Católica de Lovaina. Ex-Coordinador Derechos Humanos Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultor Internacional OEA, ONU. Asesor Fundación Ideas para la Paz. Gestor Programa Democracia y Derechos Humanos Colombia – Unión Europea.

**Rodrigo Pardo.** Economista. M. A. Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad John Hopkins. Ex–Director CEI Universidad de los Andes. Ex–Embajador en Venezuela y Francia. Ex –Canciller. Editor General de El Tiempo.

**Daniel Pécaut.** Filósofo. Doctor en Ciencias Humanas. Catedrático, Investigador y Director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Paris. Experto en Asuntos latinoamericanos y colombianos. Profesor visitante en Colombia. Autor de varios libros.

**Eduardo Posada.** Historiador y periodista, Research Associate del Centro de Estudios Latinoamericanos, St. Antony's College, Oxford.

**Augusto Ramírez.** Abogado. Enviado Especial del Secretario General de la OEA en Haití. Ex – Director de ONUSAL, Consultor Internacional. Ex-Canciller, Ex – Ministro de Desarrollo. Miembro de la Comisión de Conciliación Nacional.

**Alfredo Rangel.** Politólogo. Analista político. Consultor en seguridad y paz. Columnista de El Tiempo.

**Sara Ríos.** Fundación Ford. Nueva York.

**Joaquín Roy.** Catedrático de Relaciones Internacionales e Investigador Senior del Centro Norte - Sur de la Universidad de Miami. Director del Centro de la Unión Europea, Universidad de Miami.

**Francisco Rojas.** Doctor en Ciencias Políticas. Director de Flacso Chile.

**Michael Shifter.** M.A. en Ciencia Política. Vice-Presidente, Diálogo Interamericano. Profesor Adjunto del Programa de Estudios Latinoamericanos de Georgetown University.

**Phillipp Schoenrock.** Administrador de Empresas, Politécnico de Berlín. Especialización en Transporte y Logística. Coordinador de Proyectos Ecole de la Paix. Consultor Asociado de la Fundación Charles Leopold Mayer para el Progreso del Hombre.

**Markus Schultze-Kraft.** Politólogo con estudios en las Universidades de Berlin, Heidelberg y Oxford. Experiencia en: Política Latino Americana, democracia comparativa y resolución de conflictos, relaciones cívico militares y políticas sociales y de desarrollo.  
Analista Senior de International Crisis Group. ICG

**Enrique Ter Horst.** Abogado. Consultor Internacional en Procesos de Paz y Gobernabilidad. Ex-Alto Comisionado Adjunto de Naciones Unidas para Derechos Humanos. Ex - Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas en El Salvador y Haití. Jefe de Misión en ambos países. Ex-Subsecretario General de la Oficina del Director General para la Cooperación Económica Internacional de Naciones Unidas.

**Jan Ter Laak.** Pax Christi de Holanda.

**Augusto Varas.** Doctor en Sociología Washington University, St.Louis. Representante de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur.

**José Miguel Vivanco.** Abogado de la Universidad de Chile. Especialización Universidad de Salamanca, Maestro en Derecho (L. L. M) Universidad de Harvard. Ex-abogado de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Fundador del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Director Ejecutivo hasta agosto de 1994. Director Ejecutivo de la División de las Américas de Human Rights Watch. Profesor Asociado de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown y de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad John Hopkins. Panelista del programa “Choque de Opiniones” de la cadena CNN.

**Liduíne Zumpolle.** Pax Christi de Holanda.

*Observadores*

## **EMBAJADAS**

### **Canadá**

Guillermo Rishchynski	Embajador
Michael Harvey	Primer Secretario

### **España**

Yago Pico de Coaña	Embajador
Alfonso García	Agregado de Prensa

### **Estados Unidos**

Evert Kaplan	Oficial Político
Andrés Torres	Asistente Especial de Programa AID

<b>Francia</b>	Daniel Parfait	Embajador
----------------	----------------	-----------

<b>Noruega</b>	Tom Tyrihjell	Embajador
----------------	---------------	-----------

### **República Bolivariana de Venezuela**

José Nicolás Rojas	Encargado de Asuntos Políticos
José Egidio Rodríguez	Cónsul General –Cartagena.

<b>Suecia</b>	Olof Skog	Embajador
---------------	-----------	-----------

<b>Suiza</b>	David Best	Consejero
--------------	------------	-----------

## **CAMPAÑAS PRESIDENCIALES**

### **Campaña Noemí Sanín**

Camilo Granada	Delegado
----------------	----------

### **Campaña Horacio Serpa**

María Emma Mejía	Delegada
------------------	----------

### **Campaña Álvaro Uribe**

Luis Carlos Restrepo.	Delegado.
-----------------------	-----------

### **Organizadora del Seminario:**

Silena Méndez. Traductora Simultánea, Universidad del Rosario y Universidad de Ginebra -Suiza.  
Editora y encargada de organización de eventos. Asesora oficina de Educación Continuada,  
Universidad de los Andes