

COMUNIDAD INTERNACIONAL: AYUDA U OBSTÁCULO A LA SUPERACIÓN DEL CONFLICTO EN COLOMBIA

Gustavo Morales Vega

Profesor Pontificia Universidad JAVERIANA.

Observatorio de Asuntos Internacionales.

La urgencia de poner fin a la confrontación armada en Colombia, deriva de su probada capacidad no sólo de afectar la estabilidad institucional del país sino de generar un creciente número de víctimas. Los dos últimos gobiernos, tanto el de Andrés Pastrana como el del hoy presidente Álvaro Uribe, no obstante sus diferencias de matices, han ensayado una misma doble estrategia como fórmula para superar el conflicto interno. Por un lado, han combinado políticas complementarias de confrontación y negociación selectiva con los distintos actores parainstitucionales tales como la guerrilla y los paramilitares; mientras por el otro, realizan esfuerzos dirigidos a que la comunidad internacional asuma una participación más activa en la resolución de la crisis nacional brindando apoyos políticos, diplomáticos y económicos.

Pero, ¿qué tan conveniente puede resultar para la seguridad y la paz del país una creciente participación de la comunidad internacional dentro de una ambigua estrategia del gobierno que combina represión y diálogo con los actores armados? ¿Cuáles han sido las dificultades y las bondades de este proceso?

Responder a estos cuestionamientos implica abordar la participación de la comunidad internacional en al menos cinco puntos. Primero, analizar las razones que han llevado a que la crisis colombiana se haya ido internacionalizando; segundo, definir la naturaleza del conflicto colombiano; tercero, precisar la identidad de la comunidad internacional y la diversidad de sus intereses; posteriormente, determinar las visiones de la comunidad nacional e internacional sobre la salida al conflicto y finalmente, subrayar las encrucijadas de la guerra y la paz.

1. Internacionalización de la crisis.

Luego de décadas de que los colombianos nos matáramos en el más ignominioso anonimato mundial, en medio de un conflicto tan inhumano como infecundo e intrascendente, la comunidad internacional decide poner sus ojos en Colombia. Ello porque empieza a ser percibida por Washington y sus vecinos de la región andina como un "país problema". Entre 1994 - 1998, durante el gobierno Samper, el conflicto era de tal magnitud que se temió que el Estado implosionara y exportara su crisis a todos los países limítrofes generando un "efecto contagio" capaz de afectar la seguridad de la regiónⁱ.

La erosión de la soberanía - producto del conflicto interno - tiene cuatro consecuencias fundamentales para la internacionalización de la crisis. Primero, aumentan espectacularmente los ataques contra la población civil por parte de todos los actores armados del conflicto. Los secuestros, las extorsiones, los ataques a poblaciones, las masacres y el desplazamiento de la población generan una verdadera catástrofe humanitaria que atrae la atención de la comunidad internacional. Segundo, la extrema debilidad institucional del Estado colombiano amenaza con proyectar la violencia guerrillera y paramilitar en los países vecinos, creando un riesgo a la seguridad de la región. Tercero, la erosión de la soberanía del país se traduce en una pérdida de autonomía por parte del gobierno sobre el manejo de los asuntos internacionales y una progresiva injerencia de gobiernos extranjeros tales como Washington o Caracas en temas nacionales. Finalmente, ante la lamentable situación interna, los gobiernos delinear una política exterior dirigida a ganar apoyos internacionales para la resolución del conflicto domésticoⁱⁱ.

Por otro lado, los componentes internacionales del conflicto tales como la existencia de actividades de narcotráfico y el accionar de grupos catalogados por EE.UU. y la Unión Europea (UE) de terroristas en territorio nacional, vinculan al conflicto colombiano con las nuevas amenazas mundiales y específicamente con la guerra contra las drogas y el terrorismo^{iv}.

2. Naturaleza del conflicto.

Se ha vuelto un lugar común señalar el bajo nivel de respaldo social que tienen los grupos armados ilegales en Colombia. Pese a los éxitos militares de la política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe, continúa siendo cierto el hecho de que los paramilitares y la guerrilla son organizaciones con un bajo nivel de convocatoria alrededor de propuestas políticas pero con una alta capacidad de intimidación. El hecho de que la sociedad no se escinda políticamente entre los bandos enfrentados, sino que más bien permanezca estupefacta como observadora y víctima del conflicto - el secuestro, la extorsión, el desplazamiento y las masacres se han dirigido hacia ella principalmente - nos impide hablar de una guerra civil en el país.

Igualmente, cada vez más sectores tanto nacionales como internacionales niegan el carácter político de los grupos guerrilleros y paramilitares, señalándolos como simples narcoterroristas. Al respecto es emblemático el cierre de la Oficina de las FARC en México, la pérdida de espacios por parte de estas agrupaciones en Europa y las extradiciones de miembros de la subversión al igual que la solicitud de algunos comandantes de las autodefensas - bajo cargos de narcotráfico hacia EE.UU.

Es innegable la participación de las FARC, las AUC y en menor medida del ELN en la industria del narcotráfico y el

crimen organizado. Según cálculos conservadores del Internacional Crisis Group, los ingresos de las dos primeras organizaciones por concepto de narcotráfico se calculan en US\$ 100 millones anuales en promedio cada una. De allí que en los últimos diez años estas agrupaciones hayan obtenido ganancias cercanas a los US\$ 1.000 millones por su participación en el negocio de las drogas, esto, claro está, sin tener en cuenta los réditos producto de la extorsión y el secuestro que también son actividades altamente lucrativas. Dado que sostener una fuerza de las dimensiones de las FARC se calcula en US\$ 20 millones anuales, cabría esperar la prolongación de la guerra como producto de la abundancia de recursos^v. En otras palabras, los enormes dividendos del narcotráfico están en relación directa con el aumento de la capacidad de fuego de estas organizaciones y de la iniciativa militar que tuvieron durante los gobiernos Samper y Pastrana. Esta situación obliga al Estado a pensar en la obtención de recursos suficientes que le permita robustecer sus instituciones para hacerle frente al desafío que representan estos actores parainstitucionales.

No obstante y pese a que hoy por hoy tanto paramilitares como guerrilleros carecen de un proyecto de país que convoque a una porción significativa de colombianos y sus modus operandi asumen conductas cada vez más criminales, sería un error negarles su carácter político y entenderlo exclusivamente como una amenaza terrorista. En el primer caso porque en algunas regiones son la “autoridad de facto” imponen su “ley”; en el segundo, porque además quieren y no han claudicado en la conquista del poder del Estado. También existen razones de pragmatismo político: en más de 40 años de confrontación, el establecimiento ha sido incapaz de derrotarlos militarmente, lo cual induce a que la pacificación del país tiene que darse por vía de la negociación y con terroristas no se puede negociar.

Dentro de esta lógica, sería conveniente entender la situación colombiana como “un conflicto armado interno (inmerso en un potencial conflicto regional complejo), irregular, prolongado, con raíces ideológicas”^{vi}, “donde importantes porciones del territorio nacional han pasado a manos de organizaciones mitad criminales y mitad políticas”^{vii}, “en el cual las principales víctimas son la población civil y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas”^{viii}.

3. La Comunidad Internacional

Dado que la presencia de la comunidad internacional en el país es fruto de una erosión progresiva de la soberanía nacional, la cual ha redundado en un deterioro de la autonomía gubernamental en el manejo de problemáticas internas e internacionales y, a su vez, es producto de componentes internacionales del conflicto tales como el narcotráfico, el terrorismo y las violaciones a los DD.HH, vale la pena ser cautos a la hora de considerar el rol que puede jugar ésta en el logro de una internacionalización

positiva de la solución del conflicto y de evitar una internacionalización que pueda tener efectos perversos frente al manejo y resolución de la confrontación armada en Colombia^{ix}.

Lejos de ser un todo monolítico y estático, la comunidad internacional está conformada por una red de aspectos formales e informales en la cual participan Estados -que para el caso colombiano han sido principalmente los países andinos, México, Cuba, EE.UU. y la Unión Europea, contando algunos de sus miembros por separado- ; organismos tales como Naciones Unidas o la Corte Penal Internacional; Organizaciones no Gubernamentales de reconocido renombre, entre ellas Human Right Watch o la Comisión Andina de Juristas; e incluso, la opinión pública internacional^x. Antes que ser un universo homogéneo, la Comunidad Internacional incluye un variado espectro de actores con diversos intereses y modos de proceder.

La internacionalización positiva de la solución del conflicto pasa por la capacidad que tenga el gobierno y la sociedad colombiana de establecer su propia agenda y vincular en ella a sus contrapartes internacionales temática y selectivamente. Esto significa que los términos de la superación del conflicto interno deben ser establecidos por los propios colombianos sin que esto signifique el rechazo al acompañamiento de actores externos que puedan brindarle legitimidad y apoyos tanto a un escenario de confrontación como a uno de negociación. Puesto gráficamente, la lucha antinarcóticos, que es el interés primordial de EE.UU. en nuestro país, no puede subordinar la lucha contrainsurgente que ha sido el punto principal de las agenda colombiana, por el contrario debe complementarla. En igual sentido, la política de extradición o las advertencias continuas de la Corte Penal Internacional (CPI) deben estar encaminadas a presionar a las partes para que establezcan una negociación enmarcada dentro de criterios de verdad, justicia y reparación aceptables para todas las partes. Antes que favorecer posiciones maximalistas de ganadores y perdedores situación por lo demás imposible en un proceso de paz porque siempre se negocia con el enemigo- debe privilegiarse el acuerdo y la reconciliación.

4. Visiones de la salida al conflicto de la comunidad internacional y del gobierno colombiano

La estrategia de confrontación y negociación adelantada por los dos últimos gobiernos enfatiza tres elementos fundamentales: El primero, reconstruir las instituciones estatales, particularmente aquellas ligadas a la seguridad y la justicia tales como las FF.AA., la policía y organismos como las fiscalía. En segundo lugar, debilitar el tráfico de drogas que es el combustible del conflicto interno^{xi}. Tercero, finalizar con el drama humanitario que vive el país. Con ello, el Estado centra su estrategia en elevar los costos de oportunidad que estos grupos irregulares tienen tanto para adelantar operaciones militares como para lograr su financiación.

Dado el carácter político y criminal de las organizaciones irregulares colombianas, el gobierno plantea debilitarlas militarmente, o por lo menos elevarles los costos de continuar en la ilegalidad, para obligarlas a negociar. A su vez, y no obstante la superación final del conflicto colombiano pasa por una salida negociada, las desmovilizaciones y reinserciones parciales de algunas de estas organizaciones permite restarle combatientes a la guerra y menguar su intensidad. Dentro de un conflicto irregular, prolongado, complejo, donde los grupos ilegales disponen de sendos recursos y pocos planteamientos políticos, confrontación y negociación se convierten en tácticas complementarias para alcanzar la paz del país. Ahora, por parte de la Comunidad Internacional se puede decir que ésta ha acompañado al Estado colombiano y dentro de ella existe consenso sobre la necesidad de que los gobiernos aumenten los niveles de seguridad a lo largo del territorio nacional, no sólo para conjurar la amenaza que representa Colombia para la región sino para revertir la crisis doméstica. La discrepancia, sin embargo, se encuentra alrededor de cuál debe ser el referente de seguridad que el país debe adoptar.

Algunos enfatizan la necesidad de “asegurar el Estado, su integridad física y sus instituciones democráticas, pues éste aún constituye la unidad política y administrativa básica del sistema internacional y mantiene la potestad de brindar seguridad a sus ciudadanos”^{xiii} e impedir que sus problemáticas desborden las fronteras. Otros, “privilegian la estabilidad y la eficacia de las instituciones democráticas porque consideran que las personas viven en ambientes diversos de organización social, plasmados en costumbres, valores, normas e instituciones formales e informales, que expresan variados contextos culturales”^{xiii}. Una democracia perfecta debe permitir la reproducción de estos contextos culturales. Un tercer grupo, inspirado en la concepción de “seguridad humana” ubica a las personas como núcleos fundamentales de la seguridad y busca proteger los derechos fundamentales y políticos de sus habitantes^{xiv}.

5. Encrucijadas de la guerra y la paz

La alineación incondicional de Colombia respecto a Washington se basó en un principio de realidad: Estados Unidos era en 1999 el único país del hemisferio dispuesto a desembolsar inicialmente US\$ 1.300 millones y brindar los apoyos políticos, militares y diplomáticos para enfrentar una guerrilla triunfalista, rica y con una enorme capacidad de fuego como lo eran las FARC. EE.UU. era, y continúa siendo, partidario de pensar la seguridad en términos de Estado, tendencia que se matiza después del 11 de septiembre, puesto que considera que es el colapso de las instituciones estatales lo que permite que estos países alberguen terroristas, cultivos ilícitos y toda clase de amenazas contra la seguridad nacional norteamericana y la región en general. No obstante, aliarse con un gobierno como el norteamericano cuya política exterior es de alcance r

planetario y se ha caracterizado durante la administración Bush por un marcado unilateralismo y por preferir las salidas de fuerza, también le ha acarreado costos a Colombia. A nivel internacional, el gobierno Uribe ha venido siendo identificado por la Unión Europea como una ficha de la política estadounidense en su lucha contra el terrorismo, lo cual la ha convertido en blanco de algunos sectores del viejo continente que ven en el caso colombiano una excelente oportunidad para dirigir críticas hacia la política de su principal aliado y capitalizar victorias diplomáticas. Ello, le resta autonomía al gobierno colombiano en la arena internacional e impide que Europa comprenda la compleja realidad nuestra. El gobierno Uribe debe entender que Europa es importante no sólo en temas de negociación: la suspensión de visas a miembros de grupos paramilitares o guerrilleros, el rastreo de sus cuentas bancarias, la lucha contra el lavado de activos, éstos y otros son algunos de los temas judiciales y policiales en que se necesita cooperación y coordinación entre las partes y que contribuirían a debilitar la capacidad delictiva de nuestros grupos irregulares.

La situación no es muy diferente en su relación con los países vecinos. En la región Andina se teme que el énfasis represivo de la receta de Washington y su aplicación vía Plan Colombia desplace los efectos de la crisis colombiana a sus propias naciones. En mayor o menor grado, Venezuela, Brasil, Panamá, Ecuador o Perú se han visto perjudicados por la migración de plantaciones de coca, la incursión de grupos irregulares colombianos, la recepción de desplazados, entre otros. La incondicionalidad del gobierno Uribe hacia los lineamientos de Norteamérica lo ha venido aislando dentro de la propia región. Hecho que puede terminar acrecentando la dependencia de Colombia respecto al coloso del norte a la hora de definir el futuro de la guerra o la paz en nuestro país.

Por otro lado y dado que dentro de “la tradición latinoamericana el concepto de seguridad nacional y sus implicaciones políticas han dejado de lado la seguridad de la gente”^{xv}, el fortalecimiento de los aparatos de represión del Estado colombiano con ayuda norteamericana ha despertado resquemor entre la Comunidad Internacional. Justamente, la creciente internacionalización del conflicto colombiano pone en tela de juicio la posibilidad que tiene el gobierno de superar la confrontación interna a cualquier precio. Una victoria militar a toda costa o un proceso de desmovilización sin costo alguno son inadmisibles para una comunidad internacional cada vez más atenta a los hechos de Colombia. Tanto las políticas de pulso firme como las de corazón grande podrán ser sometidas, siempre que no se ciñan al Derecho Internacional Humanitario, a la revisión de instancias como la Corte Penal Internacional o el aval de la Unión Europea que condicionará su ayuda al respeto de los derechos fundamentales y políticos de sus habitantes.

Dado el carácter político y criminal de las organizaciones irregulares colombianas, el gobierno plantea debilitarlas militarmente, o por lo menos elevarles los costos de continuar en la ilegalidad, para obligarlas a negociar. A su vez, y no obstante la superación final del conflicto colombiano pasa por una salida negociada, las desmovilizaciones y reinserciones parciales de algunas de estas organizaciones permite restarle combatientes a la guerra y menguar su intensidad. Dentro de un conflicto irregular, prolongado, complejo, donde los grupos ilegales disponen de sendos recursos y pocos planteamientos políticos, confrontación y negociación se convierten en tácticas complementarias para alcanzar la paz del país. Ahora, por parte de la Comunidad Internacional se puede decir que ésta ha acompañado al Estado colombiano y dentro de ella existe consenso sobre la necesidad de que los gobiernos aumenten los niveles de seguridad a lo largo del territorio nacional, no sólo para conjurar la amenaza que representa Colombia para la región sino para revertir la crisis doméstica. La discrepancia, sin embargo, se encuentra alrededor de cuál debe ser el referente de seguridad que el país debe adoptar.

Algunos enfatizan la necesidad de “asegurar el Estado, su integridad física y sus instituciones democráticas, pues éste aún constituye la unidad política y administrativa básica del sistema internacional y mantiene la potestad de brindar seguridad a sus ciudadanos”^{xiii} e impedir que sus problemáticas desborden las fronteras. Otros, “privilegian la estabilidad y la eficacia de las instituciones democráticas porque consideran que las personas viven en ambientes diversos de organización social, plasmados en costumbres, valores, normas e instituciones formales e informales, que expresan variados contextos culturales”^{xiii}. Una democracia perfecta debe permitir la reproducción de estos contextos culturales. Un tercer grupo, inspirado en la concepción de “seguridad humana” ubica a las personas como núcleos fundamentales de la seguridad y busca proteger los derechos fundamentales y políticos de sus habitantes^{xiv}.

5. Encrucijadas de la guerra y la paz

La alineación incondicional de Colombia respecto a Washington se basó en un principio de realidad: Estados Unidos era en 1999 el único país del hemisferio dispuesto a desembolsar inicialmente US\$ 1.300 millones y brindar los apoyos políticos, militares y diplomáticos para enfrentar una guerrilla triunfalista, rica y con una enorme capacidad de fuego como lo eran las FARC. EE.UU. era, y continúa siendo, partidario de pensar la seguridad en términos de Estado, tendencia que se matiza después del 11 de septiembre, puesto que considera que es el colapso de las instituciones estatales lo que permite que estos países alberguen terroristas, cultivos ilícitos y toda clase de amenazas contra la seguridad nacional norteamericana y la región en general. No obstante, aliarse con un gobierno como el norteamericano cuya política exterior es de alcance r

planetario y se ha caracterizado durante la administración Bush por un marcado unilateralismo y por preferir las salidas de fuerza, también le ha acarreado costos a Colombia. A nivel internacional, el gobierno Uribe ha venido siendo identificado por la Unión Europea como una ficha de la política estadounidense en su lucha contra el terrorismo, lo cual la ha convertido en blanco de algunos sectores del viejo continente que ven en el caso colombiano una excelente oportunidad para dirigir críticas hacia la política de su principal aliado y capitalizar victorias diplomáticas. Ello, le resta autonomía al gobierno colombiano en la arena internacional e impide que Europa comprenda la compleja realidad nuestra. El gobierno Uribe debe entender que Europa es importante no sólo en temas de negociación: la suspensión de visas a miembros de grupos paramilitares o guerrilleros, el rastreo de sus cuentas bancarias, la lucha contra el lavado de activos, éstos y otros son algunos de los temas judiciales y policiales en que se necesita cooperación y coordinación entre las partes y que contribuirían a debilitar la capacidad delictiva de nuestros grupos irregulares.

La situación no es muy diferente en su relación con los países vecinos. En la región Andina se teme que el énfasis represivo de la receta de Washington y su aplicación vía Plan Colombia desplace los efectos de la crisis colombiana a sus propias naciones. En mayor o menor grado, Venezuela, Brasil, Panamá, Ecuador o Perú se han visto perjudicados por la migración de plantaciones de coca, la incursión de grupos irregulares colombianos, la recepción de desplazados, entre otros. La incondicionalidad del gobierno Uribe hacia los lineamientos de Norteamérica lo ha venido aislando dentro de la propia región. Hecho que puede terminar acrecentando la dependencia de Colombia respecto al coloso del norte a la hora de definir el futuro de la guerra o la paz en nuestro país.

Por otro lado y dado que dentro de “la tradición latinoamericana el concepto de seguridad nacional y sus implicaciones políticas han dejado de lado la seguridad de la gente”^{xv}, el fortalecimiento de los aparatos de represión del Estado colombiano con ayuda norteamericana ha despertado resquemor entre la Comunidad Internacional. Justamente, la creciente internacionalización del conflicto colombiano pone en tela de juicio la posibilidad que tiene el gobierno de superar la confrontación interna a cualquier precio. Una victoria militar a toda costa o un proceso de desmovilización sin costo alguno son inadmisibles para una comunidad internacional cada vez más atenta a los hechos de Colombia. Tanto las políticas de pulso firme como las de corazón grande podrán ser sometidas, siempre que no se ciñan al Derecho Internacional Humanitario, a la revisión de instancias como la Corte Penal Internacional o el aval de la Unión Europea que condicionará su ayuda al respeto de los derechos fundamentales y políticos de sus habitantes.

El costo de una alineación incondicional con Washington y de la búsqueda conjunta de la seguridad y robustecimiento del Estado privilegiando la vía militar, ha creado un dilema de inseguridad; esto es, la búsqueda de la seguridad estatal ha producido inseguridad en diversos actores internos y ha disparado las alarmas en las organizaciones defensoras de derechos humanos o entes como la Corte Penal Internacional. Al no ser lo suficientemente legítimo el Estado colombiano (son conocidas, por ejemplo, las denuncias de nexos de agentes de las FF.AA. vinculados con el paramilitarismo o las denuncias al Estado por violaciones de DD.HH.) y al asociarse a EE.UU. con intereses imperiales en la región, se reduce la capacidad del gobierno Uribe de proveer orden y paz doméstica y eleva la inseguridad general de la nación ante la potencial influencia y eventual acción de su contraparte exterior^{xvi}.

de: Tokatlian, Juan. Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000. pp. 74

ⁱⁱ Sobre el tema ver: Pardo, Rodrigo; Carvajal, Leonardo. La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En: Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana. Bogotá, Fescol, 2002. pp. 1881-236. Tokatlian, Juan. Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia. Bogotá, grupo Editorial Norma, 2000. pp. 197- 246.

ⁱⁱⁱ *Ibíd.*

^{iv} Gaitán Pavía, Pilar; Pardo García Peña, Rodrigo; Osorio, Juan Manuel. Comunidad internacional, conflicto armado y perspectiva en Colombia. Bogotá, Alfaomega, 2002. pp3.

^v Internacional Crisis Group. "Guerra y Droga en Colombia". Informe sobre América Latina, No 11, 27 de Enero de 2005, pp. 22.

^{vi} Pizarro Leongómez, Eduardo. Una democracia asediada. Balance y Perspectiva del Conflicto Armado en Colombia. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004. pp. 80

^{vii} Tokatlian, Juan. Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete ensayos sobre Colombia. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000.

^{viii} Pizarro Leongómez, Eduardo. Una democracia asediada. Balance y Perspectiva del Conflicto Armado en Colombia. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004. pp. 80

^{ix} Gaitán Pavía, Pilar; Pardo García Peña, Rodrigo; Osorio, Juan Manuel. Comunidad internacional, conflicto armado y perspectiva en Colombia. Bogotá, Alfaomega, 2002. pp3

^x *Ibíd.*

^{xi} Pizarro Leongómez, Eduardo. Una democracia asediada. Balance y Perspectiva del Conflicto Armado en Colombia. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

^{xii} Fescol. Seguridad Regional Andina y Escenarios Posibles. En: Policy Paper No 1. <http://www.fescol.org.co/homepublicaciones.html>

^{xiii} *Ibíd.* pp 2.

^{xiv} *Ibíd.* pp 5.

^{xv} *Ibíd.* Pp.2

^{xvi} Sobre el dilema de inseguridad ver el interesante texto