

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Claves para abordar el proceso

En los últimos años, el proceso de internacionalización del conflicto armado colombiano se ha convertido en un tema prioritario de la agenda internacional del país. Diversos sectores han debatido álgidamente acerca de este fenómeno que adquiere cada vez mayores dimensiones e implicaciones. ¿Qué significa realmente la internacionalización? ¿Qué papel puede desempeñar la comunidad internacional? y ¿Cuáles son sus alcances? El presente Comentario OPEC introduce algunos elementos que pueden orientar la discusión alrededor de cuatro ejes temáticos. En primer lugar, resulta útil presentar algunas aproximaciones al proceso de internacionalización desde el punto de vista analítico y conceptual. En segundo término, es necesario analizar la forma como los distintos gobiernos han desarrollado distintas estrategias de internacionalización desde mediados de los noventa, cuando el proceso toma fuerza. En tercer lugar, se estudian las consecuencias inmediatas que estas estrategias pueden acarrear. Finalmente, el Observatorio ofrece algunas recomendaciones respecto al proceso actual de internacionalización.

I. Aproximaciones al proceso de internacionalización de un conflicto armado

La internacionalización de los conflictos armados internos como concepto está en construcción y suscita polémicas a raíz de sus múltiples definiciones. En la academia colombiana se pueden destacar dos aproximaciones: la desarrollada por Leonardo Carvajal y Rodrigo Pardo y la definición de Sandra Borda. Para los primeros, la internacionalización es definida como el grado de exposición de un asunto a la comunidad de naciones y demás actores del sistema mundial¹. Por su parte, para Borda la internacionalización es un proceso en el cual un actor toma una decisión explícita y consciente de involucrar

agentes externos en cualquier fase del conflicto doméstico. Asimismo, la habilidad para internacionalizarlo no es monopolio del Estado, ya que terceros tienen la posibilidad de emprender el proceso². No obstante, se debe reconocer que existen asimetrías de poder que se reflejan en las capacidades de los diferentes actores a la hora de internacionalizar dicho conflicto.

Tradicionalmente se ha entendido que la internacionalización se configura a partir del contagio (*spill over*), o de los daños y efectos colaterales que producen un conflicto armado³, es decir, cuando éste transciende las fronteras de un país con

¹ Pardo, Rodrigo y Carvajal Leonardo "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz." En *Desafíos y prioridades para la política exterior colombiana* Fescol Bogotá 2003 p.185

² Borda, Sandra "La Internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?" En *Colombia Internacional No. 65*. p 4

³ Borda, "La Internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?". P. 5. Documento electrónico.



manifestaciones como violaciones a los Derechos Humanos (DDHH), al Derecho Internacional Humanitario (DIH), y crímenes de naturaleza transnacional (narcotráfico, tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de personas), entre otros. Sin embargo, esto no implica la internacionalización en tanto que en este proceso es necesario que los actores involucrados desarrollen sus estrategias respecto a los efectos de dicho fenómeno.

Aun así, el proceso de internacionalización por el que atraviesan algunos conflictos armados no deriva irremediamente en que adquieran un carácter internacional. Según el Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, los conflictos internacionales son aquellos en los que existe una participación de “pueblos [que] se encuentren luchando contra la dominación colonial y una ocupación externa o contra un régimen racista en el ejercicio de su derecho de auto-determinación...⁴”.

De otra parte, la normatividad que se ha creado para los conflictos armados y que está consagrada en el DIH contiene una serie de normas que se aplican en función de su naturaleza: interno o internacional. James G. Stewart sostiene que existe un vacío jurídico entre el derecho humanitario aplicable a un conflicto armado interno y uno internacional, en tanto hay una mayor normatividad para este último; situación a la que se suma el hecho de que muchos de los conflictos armados tienen elementos que podrían interpretarse tanto desde la regulación para conflictos internos como para los internacionales. Así mismo, puntualiza que la categorización entre lo interno y lo internacional del DIH podría ser susceptible a manipulación política a expensas de la protección humanitaria⁵.

Todos estos hechos confirman que el análisis del proceso de internacionalización del conflicto colombiano no puede limitarse al despeje de dudas acerca de su naturaleza, sino que debe cubrir aspectos trascendentales como la utilidad de continuar

aplicando categorías como conflicto interno e internacional y las consecuencias que el proceso tiene sobre la evolución del conflicto.

II. El proceso de internacionalización del conflicto colombiano

Colombia ha asistido a un debate controversial acerca de la forma como se deben involucrar algunos actores internacionales interesados en la paz. Paralelamente, los vínculos de los grupos armados al margen de la ley con el narcotráfico, y los eventuales contactos con otros Estados y organizaciones sociales en el exterior, han tenido un impacto directo sobre el proceso de internacionalización del conflicto colombiano.

A pesar de la dificultad en la categorización del conflicto, queda en evidencia que desde la década de los noventa las sucesivas administraciones han diseñado una estrategia de internacionalización. Sin embargo, cada una ha tenido distintos enfoques. A esto es necesario añadir, una proyección internacional de las FARC y la participación activa de la comunidad internacional que le han dado un matiz al proceso de internacionalización.

A la luz de estos hechos, es necesario reflexionar acerca de la forma como se ha internacionalizado el conflicto colombiano y los efectos de este proceso sobre la evolución no sólo del conflicto sino de la imagen de Colombia ante el mundo.

La incipiente internacionalización: Ernesto Samper y el DIH.

Pardo y Carvajal sostienen que los primeros pasos hacia la internacionalización del conflicto colombiano se dieron con la administración de Ernesto Samper Pizano (1994-1998)⁶. Las manifestaciones más claras en este sentido, tienen que ver con la ratificación del Segundo Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 sobre conflictos armados no internacionales. Desde la ratificación de los tratados constitutivos del DIH, el tema de la humanización⁷ de la guerra ha cobrado fuerza, aunque su interpretación ha generado polémicas acerca del compromiso de los actores armados ilegales frente a dichos acuerdos.

⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights *Protocol Additional to the Geneva conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of the victims of International Armed Conflicts (Protocol I)* 8 de junio de 1977 [en línea], disponible en: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/93.htm>

⁵ Stewart, James G. “Towards a single definition of armed conflict in international humanitarian law: A critique of internationalized armed conflicts” en *International Review of the Red Cross* volumen 85 No. 850 junio de 2003 pp. 313 – 350 [en línea], disponible en: [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/SPYAXX/\\$File/irrc_850_Stewart.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/SPYAXX/$File/irrc_850_Stewart.pdf)

⁶ Pardo, Rodrigo y Carvajal Leonardo “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz.” En *Desafíos y prioridades para la política exterior colombiana* Fescol Bogotá 2003 p.185

⁷ Se entiende como la regulación de la confrontación armada y la limitación de los efectos de ésta sobre la población civil.

Asimismo, se estableció una oficina permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y se firmaron acuerdos con el Comité Internacional de la Cruz Roja con el fin de facilitar su labor en el conflicto colombiano.

Sin embargo, para algunos la internacionalización del conflicto emprendida por la administración Samper, fue tan sólo una manera de combatir el aislamiento internacional de Colombia, ante los escándalos provocados por los nexos entre el narcotráfico y la campaña presidencial.

Andrés Pastrana y la Diplomacia por la Paz

En el cuatrienio de Andrés Pastrana (1998-2002), la prioridad radicaba en la firma de acuerdos de paz con los grupos insurgentes. Desde su campaña, el candidato insistía en la necesidad de involucrar a la comunidad internacional en un eventual posconflicto, por lo que propuso una especie de Plan Marshall. En este sentido, el político conservador resaltó la importancia del compromiso adquirido por Estados Unidos en la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. En esta vía, Pastrana planteó un plan análogo que se adaptara al contexto colombiano.

A partir de esas reflexiones, propuso el Plan Colombia que terminó por establecer un proyecto cuya prioridad era la erradicación de cultivos ilícitos y el fortalecimiento del Estado, como consecuencia de las modificaciones hechas por la presión estadounidense. Esto explica, la diferencia entre la primera versión del Plan y la que finalmente se aprobó. Frente a este nuevo panorama, la Unión Europea decidió abstenerse de participar en el Plan Colombia, ya que su contenido se apartaba de una vocación social imprescindible para el posconflicto. A la luz de estos hechos, el Parlamento Europeo criticó el Plan Colombia a través de una declaración oficial en febrero de 2001, del siguiente tenor: “[La Unión Europea] constata que el Plan Colombia entraña aspectos contrarios a las estrategias de cooperación y a los proyectos en los cuales la UE está comprometida”⁸.

La distancia que tomó la Unión Europea frente al Plan Colombia, deja en evidencia la falta de una estrategia adecuada de internacionalización. Para que dicho

proceso sea exitoso no basta con contar con el apoyo de Estados Unidos, es necesario incluir a otros actores de la comunidad internacional en el diseño de lo que en ese entonces era el principal proyecto para el posconflicto en Colombia.

Sin embargo, la participación de la comunidad internacional continuó, y se crearon dos grupos de países para el seguimiento de los procesos de negociación con las FARC y el ELN. Aunque en un principio los Estados Unidos acompañaron el proceso de paz con el primero, el asesinato de tres antropólogos de ese país ocurrido a finales de 1999, puso fin al apoyo estadounidense.

A pesar de los esfuerzos desplegados por la comunidad internacional, los resultados fueron desconcertantes. De un lado, los diálogos con el ELN entraron en una dilatación que minó la credibilidad de las negociaciones frente a la opinión pública. De otro, el proceso con las FARC terminó aparatosamente en febrero de 2002, tras el secuestro del senador colombiano Jorge Gechem.

Durante la internacionalización emprendida por el gobierno Pastrana varias debilidades quedaron en evidencia. Particularmente, sobresalió la ausencia de mecanismos claros de verificación de los acuerdos entre guerrillas y gobierno con la participación de los países amigos. De igual forma, el acento militar del Plan Colombia alejó a los europeos de uno de los escenarios más importantes para involucrar a la comunidad internacional en el posconflicto.

Ahora bien, cabe anotar que buena parte de los recursos con los que cuenta actualmente el Estado colombiano en la ejecución de la política de la Seguridad Democrática provienen de la Diplomacia por la Paz de Andrés Pastrana, cuyo máximo logro fue la obtención de importantes recursos para la erradicación de cultivos de uso ilícito, la promoción del desarrollo alternativo y la modernización de la Fuerza Pública, entre otros.

La diplomacia como instrumento de aislamiento a los grupos armados ilegales: Álvaro Uribe y la Seguridad Democrática

Habida cuenta de estos sucesos, la llegada de Álvaro Uribe Vélez (2002-) a la presidencia fue asumida como una enérgica respuesta a la ausencia de resultados concretos en los diálogos de paz de Pastrana. Si bien en un principio, el presidente buscó

⁸ Parlamento Europeo *Résolution du Parlement Européen sur le plan Colombie* 1ero de febrero de 2001 [en línea], disponible en : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/resolupar>

los buenos oficios⁹ por parte del entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, este escenario fue rechazado por las FARC, quienes consideraban inútil la intervención de dicha organización en otros conflictos. A partir de ese momento, el presidente Uribe emprendió una cruzada internacional con el fin de aislar diplomáticamente a las FARC, insertando a Colombia en la llamada “guerra global contra el terrorismo” en cabeza de los Estados Unidos. En este contexto, una de las decisiones políticas más controvertidas del gobierno colombiano, tiene que ver con la negativa a reconocer la existencia de un conflicto armado. Para muchos, esto dificulta la aplicación del DIH en tanto que al no existir conflicto, las razones para la aplicación de esta normativa pueden relativizarse.

De otro lado, la situación actual deja en claro la divergencia de posiciones y argumentos de las partes frente al reconocimiento mutuo, el acuerdo humanitario y el papel de la comunidad internacional. En suma, tanto el gobierno como las FARC se han descalificado progresivamente entre sí y no existe un diálogo directo que permita confrontar sus argumentos.

Frente al acuerdo humanitario, el gobierno consideró la posibilidad de una facilitación por parte del presidente Hugo Chávez para lograr la liberación de los secuestrados en poder de las FARC. Sin embargo, la participación venezolana se vio interrumpida por las dudas del gobierno colombiano acerca de las afinidades entre las FARC y Caracas. El punto final de una larga serie de incidentes entre ambos Estados fue la llamada del presidente Chávez al comandante del ejército colombiano, calificada por Bogotá como una injerencia. Es menester recordar que las tensiones entre Colombia y Venezuela comenzaron en 2000 ante la declaratoria de neutralidad de este último frente al conflicto colombiano¹⁰. Recientemente, las alocuciones del primer mandatario venezolano aceptando la legitimidad de la lucha de las FARC han empeorado la situación. Empero, esto le valió el reconocimiento por parte del grupo armado como interlocutor válido para una negociación, en detrimento de la posible mediación de la iglesia

⁹ Son una forma de participación internacional cuyo objetivo principal es ayudar a las partes enfrentadas en un conflicto a prepararse para negociar. Wills Otero, Laura *La mediación como herramienta para los conflictos armados internos* Bogotá; Alfaomega junio de 2003 p.13

¹⁰ Ramírez, Socorro “La compleja relación colombo-venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia” en *Análisis Político* No. 46 mayo-agosto de 2002 p.127

católica y de España acusados por los insurgentes de tomar partido a favor del gobierno colombiano.

La crisis diplomática y la redefinición de la internacionalización del conflicto

La crisis entre Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela desencadenada por el abatimiento de “Raúl Reyes” en territorio ecuatoriano podría fortalecer el discurso colombiano relacionado con la guerra global contra el terrorismo con el fin de involucrar a los vecinos inmediatos en el asedio contra las FARC.

Bajo esta perspectiva, la Resolución 1373/01 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas podría ser el principal derrotero jurídico del Estado colombiano. En ella se insta a los gobiernos del mundo a abstenerse de apoyar directa o indirectamente a los grupos calificados como terroristas.

Cabe anotar que resulta imperante la redefinición de la estrategia para internacionalizar el conflicto, con el fin de evitar un aislamiento diplomático y un escalamiento de la crisis.

III. La comunidad internacional y la internacionalización del conflicto

Las posiciones de la comunidad internacional frente al conflicto colombiano han variado, esencialmente a la luz de dos razones.

De un lado, las posturas del Estado colombiano han carecido de constancia para calificar a los grupos armados al margen de la ley. Simultáneamente, las posiciones frente al vínculo entre el narcotráfico y el conflicto tampoco lo han sido. Por ejemplo, al inicio de la administración Pastrana, se hizo hincapié en la diferencia entre el tráfico de narcóticos y el conflicto armado. Sin embargo, al final del mandato se refería a ambos como indisolubles.

Por otro lado, existen diversos intereses y enfoques de la comunidad internacional en Colombia. Sobresale el contraste entre la percepción estadounidense y la europea. En el caso del primero, los esfuerzos se concentran en atacar las manifestaciones más visibles del conflicto y en insertarlo dentro de la guerra global contra el terrorismo. En lo que tiene que ver con el segundo, su cooperación está más orientada a soluciones estructurales, es decir al mejoramiento integral de las condiciones socio-económicas de los colombianos más marginados.

La posición de Europa

Para el caso europeo no se puede hablar de una sola voz frente al conflicto armado colombiano. Si bien la organización ha asumido posiciones que representan al bloque, el interés de algunos países está condicionado por circunstancias especiales, como en el caso francés.

En cuanto a la posición de la UE, cabe recordar que en 2002, ante el rompimiento de las negociaciones entre el gobierno de Pastrana y las FARC, Bruselas decidió incluir a este grupo insurgente dentro de la lista de organizaciones terroristas¹¹. Este mecanismo de lucha contra el flagelo del terrorismo fue adoptado luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y es sometido a una revisión semestral¹².

De la misma forma, es necesario mencionar el apoyo que hasta ese momento recibían las FARC por parte de algunos partidos políticos y organizaciones sociales en diferentes países europeos¹³. Gracias a esto, el grupo contaba con espacios en algunos círculos de la política europea. Aunque la decisión de la UE de catalogar a las FARC como terroristas les cerró buena parte de estos escenarios, algunos grupos sociales las respaldan en países como Bélgica, Dinamarca y Suecia. Habida cuenta de esta situación, durante su visita a Bruselas en septiembre de 2007, el canciller Fernando Araujo denunció públicamente que los países europeos seguían haciendo concesiones ideológicas a la guerrilla¹⁴.

A esta situación se sumó el hecho de que los europeos comenzaron a verse afectados por el accionar de estos grupos. Un ejemplo de ello ha sido el secuestro de Ingrid Betancourt, ciudadana colombo-francesa que lleva más de seis años en cautiverio. Asimismo, se evidencia el caso de una joven holandesa que ingresó en las filas de la guerrilla y quien a través de un diario

personal manifestó que se había convertido en una secuestrada del grupo insurgente.

El Ejército de Liberación Nacional, por su parte, fue incluido en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea en abril de 2004. El hecho confirmó que la guerra contra el terrorismo había causado un efecto directo en Europa. Es prudente recordar, que un mes antes de reconocer al ELN como terrorista, se había presentado el atentado contra el Metro de Madrid por parte de la red Al Qaeda.

En la última gira del primer mandatario colombiano a Europa, éste recibió muestras de solidaridad en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, es preciso aclarar que este apoyo no ha sido irrestricto tomando en consideración algunas de las posturas de la UE frente a los DDHH en Colombia. En esta dirección, se debe recordar que varios enfrentamientos entre Bogotá y Bruselas han tenido lugar. Durante el primer mandato de Uribe se produjo un *impasse* entre las partes, a raíz de acusaciones por parte del presidente en contra de organizaciones no gubernamentales por supuestos vínculos de éstas con el terrorismo. Igualmente, las controversias abiertas entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y el gobierno, no son bien vistas por Europa.

Otro de los ejes temáticos de la relación Bruselas-Bogotá en cuanto a la internacionalización del conflicto, lo constituye la ley 795 o de Justicia y Paz para la desmovilización (individual o colectiva) de los grupos insurgentes¹⁵. Aunque existe un apoyo por parte del bloque europeo a la iniciativa, está condicionado por la forma en que evolucione la desmovilización, la reparación y la reconciliación, algo que por el momento no está claro y puede entorpecer la relación.

De otro lado, un elemento que ha marcado la relación entre Colombia y Europa, es la posición francesa frente al intercambio humanitario y a la liberación de Ingrid Betancourt. La llegada de Nicolás Sarkozy a la presidencia ha supuesto una ofensiva diplomática para

¹¹ "FARC en la lista terroristas de la Unión Europea" *Deutsche Welle Mundo* 12 de mayo de 2002 [en línea], disponible en: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,575135,00.html>

¹² Al Tafaj, Amadeu "La UE añade al ELN colombiano a su lista de organizaciones terroristas" *ABC.ES* 6 de abril de 2004 [en línea], disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-04-2004/abc/Internacional/la-ue-a-a%C3%B1ade-al-eln-colombiano-a-su-lista-de-organizaciones-terroristas_962836248528.html

¹³ "El Frente europeo de las FARC" en *Revista Semana*, Edición online, 16 de Febrero de 2008 [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=109423

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Secretaría de Prensa, "Europa no debe dar espacio a las Farc", dice Canciller Araujo" 6 de septiembre de 2006 [en línea], disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2007/septiembre/06/12062007.html>

¹⁵ En la declaración No.2678 del 3 de octubre de 2005 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea le da un apoyo condicionado a la Ley en el marco de iniciativas que contribuyan a la paz.. "La Unión Europea frente a la ley de justicia y paz y la desmovilización de las AUC: entre las dudas y el pragmatismo" *Fescol Grupo de Trabajo sobre la Unión Europea, Policy Paper no 25* [en línea], disponible en: <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/Policy-paper-25.pdf>

lograr el acuerdo, una de sus promesas de campaña más visibles. El interés de Francia por dicha liberación ha sido un arma de doble filo, tanto para el gobierno colombiano como para las FARC. Para el primero, ha significado una enorme presión en aras de encontrar una salida al acuerdo humanitario sin despejar Florida y Pradera. Para el segundo, se traduce en la posibilidad de condenarse al ostracismo total. En una entrevista concedida a un medio colombiano, el presidente francés afirmó que si Betancourt moría en cautiverio sería responsabilidad total de este grupo¹⁶. Esta posición representa un duro revés para el grupo insurgente que esperaba orientar toda la presión internacional hacia la administración Uribe.

La posición de los países vecinos

Las posiciones de los países del hemisferio frente a las FARC se pueden clasificar en tres grupos. En el primero, se encuentran quienes consideran abiertamente a esta agrupación como una fuerza beligerante. El segundo grupo está compuesto por los países que la catalogan como un grupo terrorista y el tercero, está formado por aquellos que condenan sus acciones violentas y exigen la liberación de los secuestrados, pero prefieren abstenerse de calificarlos.

En enero de 2008, tras la liberación de Clara Rojas y Consuelo González de Perdomo, el presidente venezolano solicitó a la comunidad internacional retirarle a las FARC el calificativo de terroristas y reconocerles el estatuto de beligerancia. Hasta la fecha, el único país que ha manifestado abiertamente su acuerdo con la posición oficial venezolana es Nicaragua, cuyo presidente declaró a las FARC como “un movimiento armado que tiene un espacio político”¹⁷.

En el segundo grupo, se encuentra Estados Unidos que ha incluido en su lista de agrupaciones terroristas tanto a las FARC como al ELN. Además, forman parte, Canadá, Chile y Perú quienes recientemente calificaron al primero como terrorista. De igual forma, los países centroamericanos Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá hicieron declaraciones en ese mismo sentido en 2003, cuando

suscribieron junto a Colombia la Declaración de Panamá.¹⁸

Por otra parte, Paraguay calificó a Rodrigo Granda, “el canciller” de las FARC, como terrorista al pedir a Colombia su extradición. Granda está acusado de asesorar al grupo que secuestró y asesinó a Cecilia Cubas, hija del ex presidente Raúl Cubas¹⁹.

El tercer grupo está encabezado por Ecuador, cuya política estatal respecto al conflicto en Colombia se basa en la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y en el rechazo a “la acción de los grupos irregulares colombianos en su territorio”. Igualmente, el vecino país “se abstiene de realizar operaciones conjuntas, coordinadas o combinadas con Colombia”²⁰, rehusándose a catalogar expresamente a las FARC como terroristas o fuerza beligerante.

A este grupo pertenecen también, Argentina, Bolivia Brasil, México y Uruguay. Montevideo no ha calificado a las FARC como terroristas ni se ha pronunciado sobre la propuesta del presidente Chávez. Brasil y Argentina²¹, por su parte, han mantenido una posición oficial histórica de no llamar a las FARC terroristas ni de calificarlas como beligerantes. Por su parte, Bolivia puntualizó a través de su canciller que “por encima de que se declaren o no terroristas, lo más importante [en lo] que deberíamos trabajar todos es cómo ayudar a garantizar la paz en Colombia y en la región”²².

En el pasado, México ha apoyado los diálogos con las guerrillas colombianas. En 1992, fue escenario para las conversaciones de paz entre el gobierno de César Gaviria y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

¹⁸ Rolando, Flores. “Centroamérica declara terroristas a las FARC”, febreo 12 de 2003 [en línea], disponible en: <http://www-ni.laprensa.com.ni/cronologico/2003/febrero/12/politica/politica-20030212-02.html>

¹⁹ “Paraguay pide a Bogotá detener y extraditar al “canciller” de las FARC” agencia EFE junio de 2007 [en línea], disponible en: <http://www.libertaddigital.com/index.php?action=desanoti&cpn=1276307153>

²⁰ Gobierno de Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores “Cancillería se pronuncia con relación a las declaraciones del Ministro de Defensa de Colombia” Boletín de prensa No. 041, 24 de Enero del 2008 [en línea], disponible en: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2008/enero/bol041.htm>

²¹ “El gobierno tomó distancia del pedido del líder venezolano” en *La Nación* 12 de enero de 2008 [en línea], disponible en: http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=978387

²² “Bolivia evita comentar propuesta de sacar a las FARC de lista de terroristas” en *Diario la República* 17 enero 2008 [en línea], disponible en: <http://www.larepublica.com.pe/content/view/199579/676/>

¹⁶ “Si se les muere Ingrid es asesinato” en *Semana* 5 de marzo de 2008 [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=109968

¹⁷ Eduardo Marengo, *EL Nuevo Diario* “Ortega también dice que “FARC no son terroristas” 14 de enero de 2008, [en línea], disponible: <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/5856>

Adicionalmente, permitió a las FARC mantener una representación en su territorio, que fue cerrada en 2002 al romperse el proceso de paz con el gobierno de Pastrana.

Es importante señalar que países como Cuba y México facilitadores durante el proceso de paz de Pastrana, continúan dispuestos a seguir haciéndolo en un eventual diálogo entre el gobierno colombiano y las guerrillas.

IV. Consecuencias del proceso de internacionalización

El proceso de internacionalización del conflicto armado colombiano genera una serie de consecuencias en lo relativo a la autonomía en el manejo de la gestión interna de paz y la política exterior a partir del conflicto. Paralelamente, la internacionalización puede facilitar la aplicación del DIH. No obstante, subsisten dudas acerca de la necesidad de otorgar el estatuto de beligerancia a las FARC para su sometimiento al derecho humanitario.

En cuanto a la autonomía del Estado colombiano, entendida como, “la capacidad y disposición para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior”²³, ésta se ha debilitado. Bajo esta perspectiva, en el tema del acuerdo humanitario que pertenece al ámbito de la política interna pero asume dimensiones externas, el margen de acción del gobierno colombiano es cada vez más estrecho. Esto se da a merced de la intervención directa de terceros, que obstruye la articulación y el alcance de metas políticas de manera independiente.

Cabe anotar que la frontera entre la política interna de paz y la gestión hacia fuera del conflicto es cada vez más difusa. En consecuencia, la necesidad de articular ambas debería constituir una prioridad.

Otra de las consecuencias inmediatas del proceso de internacionalización, tiene que ver con la aplicación efectiva del DIH. Hasta el momento, la negativa del Estado colombiano a reconocer el conflicto armado ha relativizado el respeto por el derecho humanitario, en la medida en que éste se tiene en cuenta en situaciones de confrontación armada entre dos bandos que ejercen violencia de manera sistemática. Por el contrario, el gobierno habla de un fenómeno

delincuencial en el que no tendría cabida la denominación del conflicto armado interno y por ende la aplicación del DIH.

Hasta el momento, no existe claridad en el uso de los mecanismos para vincular a las FARC al derecho humanitario. A partir de esto, surgen reflexiones acerca de la importancia del otorgamiento del estatuto de beligerancia, como instrumento que incluya a este grupo armado al DIH. Aun cuando la beligerancia no se ha constituido en términos positivos para el Derecho Internacional, el principal referente para su definición proviene del Instituto de Derecho Internacional que estipula una serie de condiciones para acceder a dicho reconocimiento²⁴. De esta forma, existe una doctrina entorno al concepto, más no una serie de tratados, entendiéndose éstas como fuentes de derecho internacional.

Si bien el reconocimiento de beligerancia no es una conquista política, sino la adquisición de una serie de deberes frente al Derecho Humanitario, en la práctica los movimientos que han accedido a dicho estatuto, terminan legitimando su causa en el escenario internacional. De allí la reticencia de los Estados a concederla.

Vale la pena reflexionar acerca de los mecanismos de verificación del cumplimiento del DIH una vez reconocida la beligerancia al grupo armado. Si ésta depende del Estado escenario de la confrontación o si bien quedará en manos de terceros que han impulsado el proceso de internacionalización. Para el caso colombiano, queda en evidencia que dicha verificación no debe depender de los Estados que podrían otorgar beligerancia a las FARC, ya que afectaría la credibilidad de dicho proceso, teniendo en cuenta las afinidades ideológicas de terceros Estados (Nicaragua y Venezuela) con el grupo insurgente.

En síntesis, el proceso de internacionalización se puede ver afectado por el reconocimiento de beligerancia, lo que a su vez puede facilitar el respeto de los Convenios de Ginebra de 1949 y el Segundo Protocolo Adicional de 1977, cuya aplicación se ha visto entorpecida a pesar de haber sido ratificados por el Estado colombiano.

²³ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel “Globalización y autonomía: una visión desde el Cono Sur” Universidad Torcuato Di Tella, julio 2000

²⁴Estas condiciones son: ocupación de una parte del territorio nacional, ejercicio de un gobierno regular y conducción de hostilidades con tropas organizadas y sometidas a disciplina militar dando cumplimiento a leyes y costumbres de la guerra Rengifo, Antonio José y Vergara, Humberto “El estatuto de beligerancia” en *UN Periódico* No. 108 10 de febrero de 2008 p. 4

V. Sugerencias de acción

Teniendo en cuenta que la internacionalización es un proceso deliberado, resulta evidente que el conflicto armado colombiano está inmerso en esta dinámica. En este sentido y con el fin de aportar ideas para el diseño y ejecución de una política exterior que sirva de herramienta para un adecuado manejo del tema, es relevante pensar en sugerencias de cara al futuro en cuatro aspectos concretos.

Uso apropiado de instancias bilaterales y multilaterales

Los canales bilaterales y multilaterales son espacios de expresión entre los diferentes actores que componen el sistema internacional. Al no existir un orden definido en el mismo, ambos cobran importancia al facilitar la interacción entre Estados sirviendo como lugar de encuentro para el establecimiento de consensos y discusiones en el plano general.

El canal bilateral es un medio de comunicación directa entre dos actores internacionales, y en el multilateral confluyen más de dos agentes en aras de discutir, cooperar o integrarse internacionalmente. Algunos consideran que las instancias multilaterales resultan infructuosas y estériles al no contar en algunos casos con sanciones vinculantes. No obstante, los escenarios multilaterales refuerzan y dan credibilidad a los procesos de paz. Tal como lo reconoce, Augusto Ramírez Ocampo ex canciller colombiano: “Después de la experiencia vivida puede afirmarse que para poder reestablecer la confianza y crear el ambiente propicio para reiniciar diálogos, adelantar acuerdos humanitarios y eventualmente reconstruir un proceso de negociación, es indispensable el apoyo de la ONU y de los países amigos”²⁵.

Usualmente, actores internacionales (ya sean instituciones o Estados) participan en distintos conflictos a partir de los mecanismos de solución pacífica de controversias que se han estipulado en la carta de Naciones Unidas. Entre éstos cabe rescatar la mediación, en tanto que instrumento de política internacional que se convierte en elemento de liderazgo mundial o regional.

Dentro de este panorama, varios actores podrían desempeñar una función interesante a través de la facilitación, los buenos oficios e incluso la mediación. Un ejemplo de esto último, lo constituyó la iniciativa del presidente dominicano Leonel Fernández de propiciar el entendimiento entre los gobernantes de Colombia, Ecuador y Venezuela durante la XX Cumbre de Río celebrada en la República Dominicana. La iniciativa apaciguó la crisis que ha afectado a algunas naciones andinas. Sin embargo, la tensión no se ha disipado y es probable que nuevos *impasses* surjan.

La política exterior colombiana y por ende la estrategia de internacionalización del conflicto deben utilizar con mayor frecuencia ambos canales con el fin no sólo de fortalecer la relación con sus vecinos inmediatos, sino de institucionalizar la política exterior. Esto evita que las relaciones binacionales sufran a merced de los cambios ideológicos de los gobiernos de turno.

Asimismo y teniendo en cuenta que la agenda de política exterior es multidimensional, se debe acudir a los espacios e instrumentos bilaterales y multilaterales para tratar temas como DDHH, seguridad nacional, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, entre otros. En estos espacios el Estado colombiano ha legitimado su lucha contra los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico, dos aspectos en los que Colombia se ha sentido aislada y que son vitales para la garantía de su seguridad.

Siguiendo con la promoción de la seguridad colombiana en el plano regional, se podría pensar en la posibilidad de establecer, con garantías internacionales, un esquema de funcionamiento de las fronteras con Ecuador y Venezuela que las haga más confiables y seguras para Colombia. En este orden de ideas, se sugiere la reactivación lo antes posible de las Comisiones Binacionales de Frontera para el esclarecimiento de incidentes que en el futuro puedan comprometer la estabilidad de las relaciones. De la misma manera, es prudente analizar con detenimiento la propuesta del secretario general de la OEA José Miguel Insulza sobre la posibilidad de crear una unidad especial de frontera que tenga bajo su cargo la recepción de denuncias por parte de los países.

En el mediano y largo plazo esta unidad puede fomentar medidas orientadas a la construcción de

²⁵ Ramírez Ocampo, Augusto *Comunidad internacional y Paz*

confianza y cooperación en diversas materias con el fin de estabilizar la seguridad regional.

Este tipo de mecanismos, permiten afianzar la confianza de los países en las instancias bilaterales y multilaterales y blindan las relaciones en materia de seguridad contra cambios radicales en las posturas de las naciones vecinas provocados, entre otros, por la inestabilidad propia de estos países.

Profesionalización del servicio exterior

Dentro del ejercicio de abordar las dimensiones que deben tenerse en cuenta para la internacionalización del conflicto, la diplomacia desempeña un papel crucial. La adecuada utilización de los mecanismos diplomáticos podría llegar no sólo a influir, sino a determinar la posible participación de la comunidad internacional. Si bien el papel de los diplomáticos y el servicio exterior se ha visto reducido notablemente con los medios de comunicación masivos y por la tendencia de los jefes de Estado a llevar a cabo sus propias negociaciones; no se puede desconocer la necesidad de una profesionalización del servicio exterior colombiano.

La no utilización de canales diplomáticos, o la “diplomacia de micrófono” ha contribuido a que la participación de terceros pierda espacios válidos dentro del conflicto. Así mismo, factores como el nombramiento de varios miembros del servicio diplomático como respuesta a decisiones coyunturales y con supuestos nexos paramilitares, el cierre de embajadas sin el estudio previo de sus implicaciones, las declaraciones sin un conocimiento pleno del contexto en el que se desenvuelve una situación particular, así como la falta de asesoramiento profesional; han desdibujado la política exterior colombiana.

Las circunstancias del momento ponen de presente que Colombia necesita una profesionalización más acentuada de su servicio exterior. Es necesario abandonar la idea, derivada, entre otras, de decisiones judiciales, según la cual personas sin ningún tipo de conocimiento del tema pueden ejercer la diplomacia. Las Relaciones Internacionales son una disciplina que trasciende la antigua idea de la diplomacia como un ejercicio de modales y comportamiento social.

En este orden de ideas, el gobierno colombiano debe tener un grupo de apoyo permanente para una asesoría real en la internacionalización del conflicto

armado. Para ello, es necesario involucrar autoridades locales de fronteras, representantes de la sociedad civil, académicos, miembros de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores del Congreso y personal de la Cancillería. Con esta iniciativa se democratizaría el proceso de toma de decisiones en política exterior frente al conflicto, lo que daría un respaldo ciudadano y solidez a las posiciones del gobierno colombiano.

Diversificación de las relaciones con el mundo

Teniendo en cuenta que la comunidad internacional no es un ente abstracto y monolítico sino un conglomerado de actores con diferentes posiciones, el papel que pueden desempeñar frente a la internacionalización del conflicto colombiano puede variar.

Si bien la noción de acompañamiento se presta para una presencia pasiva, no se puede menospreciar el impacto que pueden desempeñar los comentarios públicos de diferentes países, como contribución posible al entendimiento entre las partes. No obstante, si la comunidad internacional quiere desempeñar un papel más activo, tendrá que asumir posiciones claras sobre temas clave del conflicto armado colombiano como DDHH, tráfico ilegal de armas, narcotráfico, migraciones y refugiados, entre otros. Por lo cual, se deben explorar formas de renovar tanto las relaciones, como la manera en que la comunidad internacional podría participar en la solución de éste.

Colombia necesita acercarse a sus vecinos para buscar ayuda en la resolución pacífica del conflicto. Esto es válido especialmente en el caso de aquellos que actualmente no representan una prioridad para el gobierno de Bogotá, pero que potencialmente pueden ser útiles.

Bajo estos lineamientos, Brasil aparece como un actor insoslayable por la legitimidad que su liderazgo regional ostenta y por una tradición pacífica que por años ha hecho de este país una potencia regional. Colombia también debe cultivar buenas relaciones con Panamá y Perú, dos vecinos que resultan relevantes para evitar que los efectos externos del conflicto colombiano conviertan al país en un problema regional. Por el contrario, se trata de incluir a los vecinos inmediatos en la solución pacífica del conflicto armado. Hasta el momento, Brasil, Panamá y Perú no han sido prioridades en la agenda exterior del país, algo que en el corto plazo

debe cambiar, especialmente por la situación de tensión que aún se vive con Ecuador y Venezuela.

De otro lado, se podrían revitalizar las relaciones con posibles mediadores como los son las Agrupaciones Individuales, las Organizaciones Internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales, los Estados, y los Países Amigos, entre otros.

Simultáneamente, existe un reto de enormes proporciones para la diplomacia colombiana en aras de encontrar un equilibrio entre su relación especial con Washington y un necesario acercamiento con el resto de países del continente.

En la declaración de la XX Cumbre del Grupo de Río, el numeral 8 aclara que si bien todas las naciones se comprometen “a combatir amenazas a la seguridad de los Estados, provenientes de grupos irregulares o de organizaciones criminales...”, no reconocen a dichas agrupaciones como terroristas, con la sola excepción de Colombia. Esto refleja, entre otros, que el discurso de lucha global contra el terrorismo preconizado por los Estados Unidos no ha encontrado asidero en los países latinoamericanos.

En virtud de ello, el gobierno debe diferenciar los espacios multilaterales en los que cuenta con el respaldo de Washington y aquellos en los que el escenario se restringe a los latinoamericanos. Por lo tanto, deberá buscar fórmulas para aislar a las FARC en el plano latinoamericano, sin recurrir a un discurso que se asocia al ejercicio de hegemonía estadounidense en el continente. Esto acarrea un enfoque más regional en su diplomacia.

Capacitación de la Fuerza Pública y promoción de los DDHH en el Estado

El gobierno colombiano debe ser consciente de la necesidad de promulgar en el exterior la modernización de la Fuerza Pública, especialmente en el área de los DDHH y del DIH.

En esta dirección, es imprescindible que la Fuerza Pública se apropie del discurso humanitario, en la medida en que el respeto por los valores que emanan de dichos principios condiciona la cooperación internacional hacia Colombia por parte de varios países de la comunidad internacional.

En síntesis y en virtud de la internacionalización del conflicto colombiano como proceso y concepto en construcción, es determinante debatir alrededor de algunas preguntas: ¿Existe la posibilidad de que

surjan nuevos espacios y dinámicas en el plano internacional para hacer frente al conflicto armado? ¿Cómo se están abordando las nuevas dimensiones de la internacionalización? y ¿Se debe entonces pensar en un replanteamiento profundo de la política exterior para avanzar en una nueva dirección?

El Observatorio de Política Exterior Colombiana –OPEC, tiene como misión el estudio sistemático, investigación, seguimiento y divulgación de los temas de la política exterior colombiana, así como de los acontecimientos del medio internacional que inciden en dicha política. El Observatorio se ha propuesto enfocar su atención de manera especial sobre los actores, los procesos y los resultados de la política exterior de Colombia, con el ánimo de enriquecer el conocimiento y debate público sobre temas internacionales, hacer seguimiento a la gestión pública en el medio externo y promover vínculos con instituciones similares dentro y fuera del país.

El OPEC está adscrito al Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

**Carrera 6A No 14 – 13
Edificio Santa Fe, Universidad del Rosario.
Teléfonos: 3414006 ext. 237**