

El papel de la comunidad internacional en Colombia

Augusto Ramírez Ocampo

Augusto Ramírez Ocampo fue Ministro de Relaciones Exteriores y Jefe de la Misión de Naciones Unidas en el Salvador - Onusal - después de los acuerdos de paz. Es miembro de la Comisión de Conciliación Nacional.

Durante la post-Guerra Fría la comunidad internacional ha centrado su atención en buscar condiciones de seguridad y paz a través del respeto, la protección y la promoción de los derechos del ser humano, la defensa de la dignidad humana y la implantación de una equidad en lo económico y en lo social, y ha adoptado como nuevo paradigma el "Desarrollo Humano Sostenible". Colombia está muy rezagada respecto de esta agenda, ocupando el puesto número 64 según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta situación, que en parte explica el conflicto, agravada por las consecuencias de 40 años de violencia primero política, después social y ahora degradada y narcotizada, impide que la democracia florezca plenamente, y que se pueda garantizar la vigencia plena de los derechos y deberes humanos.

Si bien el conflicto colombiano no es la causa de todos los males del país, sí contribuye de manera decisiva a que Colombia se perciba como país problema no sólo en lo regional sino también en lo global. La crítica situación de los derechos humanos, los estragos al medio ambiente, la imposibilidad de una adecuada inserción en el proceso de globalización y los propósitos de la integración, la movilidad humana forzada por la violencia, y el problema mundial de las drogas, son sólo algunos de los temas que evidencian que la agenda colombiana coincide, en lo fundamental, con la internacional.

Sin embargo, Colombia ha sido remisa a aceptar a la comunidad internacional como actor en la solución de su conflicto armado. Cuando, por primera vez la Comisión de Conciliación Nacional (CCN) lo propuso en 1995 surgieron voces que sostenían la absoluta autonomía del país para afrontar un tema considerado estrechamente ligado a la soberanía nacional. Solo recientemente ha habido un reconocimiento mayor de la interdependencia de las naciones, y una aceptación que para el logro de la paz, además de un gran esfuerzo interno, se requiere de una colaboración activa de los organismos internacionales, de los gobiernos amigos y de las organizaciones no gubernamentales.

Antecedentes del apoyo internacional en los esfuerzos por lograr la paz en Colombia

Antes de 1998 hubo una limitada participación internacional en los procesos de paz. El grupo guerrillero M-19, tuvo fuertes vínculos internacionales e incluso llegó a establecer centros de acción en México y Europa. El Acuerdo de Paz de 1989 firmado entre el Gobierno colombiano y este grupo fue signado por la Internacional Socialista en calidad de testigo, que además asumió la



responsabilidad de certificar los acuerdos de paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Los índices de violencia aumentaron de manera vertiginosa durante el gobierno del presidente Ernesto Samper y el Estado fue perdiendo el control de amplias zonas del territorio nacional, dedicadas al cultivo, procesamiento y producción de sustancias ilegales, lo que significó a los rebeldes y paramilitares un aumento inusitado en sus ingresos. Durante este periodo el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tuvo un papel importante en promover las normas humanitarias internacionales. Gracias a la acción de la CCN y del CICR, con aceptación del gobierno y en aplicación por primera vez del Derecho Internacional Humanitario, se llevó a cabo en 1997 la liberación de los 72 soldados e infantes de Marina privados de la libertad por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

La internacionalización del conflicto y el proceso de paz

Andrés Pastrana llegó al poder con la bandera de una solución política negociada al conflicto armado y una "Diplomacia para la Paz". Ante una inminente "internacionalización del conflicto", es decir, ante una situación que comenzaba a comprenderse como una

amenaza a la paz y la seguridad regional y hemisférica, el Gobierno de Colombia optó por la "internacionalización de la paz", convocando a la comunidad internacional al conocimiento, la comprensión y la cooperación en la solución de los problemas surgidos de las causas y los efectos del conflicto armado.

Durante las negociaciones (7 de enero de 1999-20 febrero de 2002) la presencia internacional fue activa y sirvió como salvaguarda para la preservación y desarrollo del difícil proceso, apoyando una solución política al conflicto. La comunidad internacional pretendió disuadir los actores armados al notificarlos de que sus métodos de confrontación y financiamiento militar por la droga, el secuestro y la extorsión desafían los postulados multilaterales y denunció severamente los atropellos cometidos por las FARC en la zona desmilitarizada. Finalmente, también proporcionaron ayuda técnica y financiera para las negociaciones y proyectos dirigidos a reducir el conflicto.

Durante ese lapso, se logró una situación más esperanzadora la sociedad colombiana, su gobierno y la comunidad internacional definieron que el proceso de paz presupone la preocupación por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Al tiempo se fortaleció la exigencia de suscribir en el plazo más

inmediato acuerdos que permitieran la inmunidad de los civiles. Se conformó un Grupo de Países Amigos de la Paz de Colombia, y se designó un Asesor Especial del Secretario General de la Naciones Unidas para Colombia. Asimismo el Gobierno mantuvo estrechos diálogos con los Estados Unidos y hubo un fugaz contacto de la guerrilla con el encargado del Grupo Andino del Departamento de Estado.

El Grupo de Países Amigos

Se organizó un grupo de países amigos y organismos internacionales, por acuerdo del Gobierno y las FARC, que quedó constituido por 26 países y los delegados especiales del Secretario General de Naciones Unidas y la Unión Europea.

El grupo designó una más restringida "Comisión Facilitadora" de 10 naciones con representantes de Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, con el objetivo de coordinar reuniones semestrales de la totalidad del grupo e incentivar su cooperación a través de diferentes actividades. Acordaron que la Comisión actuaría por consenso, tendría un país coordinador, rotativo cada dos meses, y actuaría con la discreción y confidencialidad propia del trabajo de buenos oficios. La Comisión trabajó con diligencia acompañando el proceso a manera de testigo neutral, pero en momentos claves asumió funciones de facilitador y hasta de mediador, como por ejemplo en las conversaciones para las dos últimas prórrogas de la zona desmilitarizada.

De igual forma por acuerdo entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional se creó otro Grupo de Países Amigos conformado por Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza. Sus representantes estuvieron siempre presentes en las conversaciones en calidad de facilitadores y participaron activamente en las numerosas reuniones que se llevaron a cabo en Colombia y en Cuba. Junto con las Naciones Unidas el grupo otorgó asistencia técnica en puntos tan cruciales como la reglamentación de la zona de encuentro en el Sur de Bolívar. El grupo aún se mantiene a pesar del rompimiento del proceso y tanto el Gobierno como la autónoma Comisión Facilitadora Civil han pedido que el grupo promueva el reinicio de conversaciones para el establecimiento de acuerdos humanitarios y, a largo plazo, la reanudación de las negociaciones de paz.

Las Naciones Unidas

Desde 1999, cuando el Secretario General de la ONU nombró a Jan Egeland como Asesor Especial para Colombia, las Naciones Unidas han jugado un importante pero difuso papel en las negociaciones de paz, tanto

con las FARC, como con el ELN. Durante el gobierno de Pastrana, las partes aceptaron la intervención de las Naciones Unidas, otorgándole un papel poco formal que no puede encuadrarse ni dentro de la facilitación ni dentro de la mediación. Esta indefinición condujo a que los múltiples esfuerzos del Asesor, fueran a veces ignorados cuando se rompieron en repetidas ocasiones las conversaciones. Sin embargo, sin esa participación, la duración de las negociaciones probablemente habría sido mucho más efímera y no se habría construido el clima hoy predominante de la necesidad de la presencia en los procesos de la comunidad internacional.

En su misión Jan Egeland fue acompañado de James Lemoyne, quien lo sucedió en el cargo, y estuvo en estrecho contacto con el presidente Pastrana pero tuvo dificultades con el Alto Comisionado de Paz quien ofreció poca información a los enviados del Secretario General. El Asesor coordinó toda la participación de los organismos de la ONU concerniente al proceso de paz.

Los Países Vecinos

Es evidente la preocupación expresada por los países limítrofes sobre el efecto del conflicto en caso de traspasar las fronteras. En particular el Ecuador ha recibido alrededor de 6.000 refugiados y Venezuela y Panamá también han sufrido en menor proporción igual efecto. Venezuela se ha convertido en corredor predilecto para el trasiego ilegal y en ocasiones como hospital de los guerrilleros y paramilitares heridos. Su Gobierno se ha negado de forma reiterada a contribuir en tareas de interdicción. Brasil, y en un menor grado Perú, han experimentado problemas relacionados con el narcotráfico y acciones de las guerrillas, y se le ha acusado a Ecuador de permitir exportación de armas, municiones y explosivos para la guerrilla y los paramilitares.

La inestabilidad regional generada por el conflicto ha estimulado varias iniciativas. El gobierno de Colombia ha llevado a cabo reuniones bilaterales y multilaterales para afrontar los problemas. La Comunidad Andina (CAN) en la *Declaración de Lima* de noviembre de 2001 ha dado comienzo a un esfuerzo sistemático de aproximaciones a una política de Seguridad Andina, que incluye esfuerzos para acabar con el tráfico de armas y reducir los gastos en defensa en algunos países, y además comprende intercambio de información, acciones comunes, coordinación y desarrollo fronterizo. Además se ha dedicado US\$ 458.8 millones de la ayuda norteamericana al auxilio de los países afectados y para el año 2004 el Congreso Americano ha aprobado para la iniciativa Regional Andina US\$ 697 millones.

Otros organismos y mecanismos regionales también se han pronunciado sobre el conflicto. En mayo de 2003 los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (conformado por todos los países latinoamericanos y el Presidente de CARICOM, y Haití) instaron al Secretario General de la ONU a utilizar sus buenos oficios para "impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia", exhortando a los movimientos guerrilleros a dialogar. Este llamado fue respaldado en junio por los Estados miembros de la OEA reunidos en el XXXIII Periodo de sesiones de la Asamblea General.

La financiación de la paz

Para 1998, había un creciente apoyo a los esfuerzos para obtener recursos para la financiación de la paz del mismo modo que, con enorme éxito, se habían logrado considerables fondos para la paz centroamericana. En efecto en 1998 el Secretario General de la ONU, a solicitud de los Presidentes centroamericanos, propició un Plan Especial de Cooperación para apoyar la paz en América Central aprobado por consenso por una Asamblea extraordinaria de Naciones Unidas. Dicho plan comprendió US\$ 2000 millones de arreglo de la deuda, y US\$ 2200 de proyectos especiales para atender a los desplazados internos, la reconstrucción de la integración subregional, el fortalecimiento institucional y la recuperación de la democracia. El Plan fue ejecutado por el PNUD en cinco años y se considera un excelente modelo de la cooperación internacional.

Siguiendo este ejemplo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el Gobierno colombiano elaboró un proyecto estimado en US\$ 3000 millones administrado por el Fondo de Inversiones para la Paz, para ser ejecutado en tres años con el fin de servir de banco del proceso; y llevar a cabo el desarrollo alternativo para erradicación de los narcocultivos y atender los más de 1.500.000 desplazados internos. La contrapartida colombiana de US\$ 1.200 millones sería producto de un impuesto especial.

Posteriormente, el Gobierno incluyó en esta propuesta la necesidad de fortalecer la Fuerza Pública cuya modernización era indispensable para recuperar el monopolio y legitimidad de la fuerza para el Estado de derecho, y posibilitar el éxito de la negociación por un nuevo balance de fuerzas. Así nació el "Plan Colombia" que por el peso de la ayuda militar de los Estados Unidos a Colombia, generó una fuerte reacción del resto de la comunidad internacional. Los Estados Unidos de América convirtieron a Colombia en un asunto de seguridad nacional y regional, epicentro de la lucha antinarcóticos a nivel mundial; oficializando un paquete de ayuda de US\$ 1300 millones para 2000 y 2001, dedicados a ayudar a la ofensiva del Gobierno colombiano en las regiones del

sur de Colombia, mejorar la capacidad colombiana de interceptar con decisión la cocaína y los traficantes de cocaína y aumentar la erradicación de los cultivos de coca. Sólo US\$ 323 millones se dedicaron a otros fines. Más adelante se logró la prorroga y ampliación por tres años de las Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA) como reconocimiento a la lucha antinarcóticos.

Resulta evidente entonces la diferencia de criterio entre la Unión Europea y los Estados Unidos, en lo que tiene que ver con el tratamiento del narcotráfico y su influencia en el enfrentamiento armado interno, con sus naturales consecuencias tanto en lo económico, lo social y lo político. La Unión Europea se negó a contribuir al presupuesto militar y privilegió su apoyo a la defensa de los derechos humanos, el DIH, y acciones puntuales en atención de desplazados y desarrollo alternativo.

A pesar de estas diferencias la continuación de las iniciativas multilaterales en la lucha contra el narcotráfico es esencial. La erradicación de los cultivos ilícitos es fundamental para interrumpir la financiación de la guerrilla y el paramilitarismo. Esto solo podrá lograrse con acciones que combinen ataque a los cultivos, desarrollo alternativo, y compromiso de la comunidad internacional para disminuir el consumo, acabar con el comercio de los precursores químicos y con el lavado de dinero, actividades que se realizan en los países ricos (la mayoría de ellos miembros de la Unión Europea).

En este período también se realizaron reuniones de un grupo de posibles donantes (la Unión Europea, Noruega, Estados Unidos, Canadá y Japón) actuando bajo el nombre de Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, en Madrid (julio de 2000), Bogotá (octubre de 2000) y Bruselas (abril del 2001). Durante esta última se respaldó al Gobierno y al Secretariado de las FARC por los avances logrados mediante el *Acuerdo de los Pozos* y el *Acuerdo preliminar* firmado con el ELN en enero de 2001; se apoyó el esfuerzo y la tarea adelantada por el Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y se acogieron los esfuerzos de los gobiernos de la región para fortalecer el respaldo de América Latina al proceso.

En la misma reunión, la Unión Europea presentó un paquete de ayuda total equivalente a 330 millones de Euros para un período de cinco años, para ser aplicados en cuatro estrategias principales: la recuperación económica y social, fortalecimiento institucional y desarrollo social (o sea atención humanitaria y desarrollo alternativo integral), el proceso de paz y la lucha contra el narcotráfico. También anunciaron que 45 millones de euros de la ayuda de la Unión Europea se destinarían a financiar proyectos como

el "Laboratorio de Paz" del Magdalena Medio. La Unión Europea, también ha insistido en que la lucha contra el narcotráfico, debe ser compartida entre los productores y los consumidores; favorece la erradicación manual de cultivos de uso ilícito, respalda los planes alternativos de generación de ingresos y aborda las necesidades sociales de la población.

El grupo de apoyo tuvo un éxito limitado en su papel principal de conseguir que otros donantes importantes respaldaran el Plan Colombia, con excepción de algunas promesas bilaterales de la Unión Europea, Japón y España. Por la parálisis de las negociaciones de paz el Grupo de Apoyo como tal no se ha vuelto a reunir pero la Unión Europea y Canadá siguieron el ejemplo de los Estados Unidos de declarar como grupo terrorista a las FARC y a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), profundizando su aislamiento internacional. Y han mantenido una presión constante para que los secuestrados regresen a la libertad. El caso de la ex senadora y ex candidata presidencia Ingrid Betancur ha sido especialmente destacado.

Tendencias actuales en la política internacional

A partir del 11 de septiembre de 2001, la aproximación al tema del terrorismo en el contexto colombiano, difiere en el énfasis acerca de las acciones a desarrollar y los apoyos que ofrecen Estados Unidos que han aceptado que su ayuda militar sea utilizada no solo en la lucha antidrogas sino también en combatir a las FARC y a las AUC. La Unión Europea mantiene su decisión de no prestar ninguna ayuda militar.

El presidente Uribe ha mantenido la dinámica del Plan Colombia. El intercambio de visitas de personajes colombianos y estadounidenses como el Secretario de Estado, el Secretario de Defensa y el Comandante de sus Fuerzas Militares, junto a la posición '*poco tradicional*' del gobierno Uribe en apoyo a la intervención americana en Irak, hacen suponer que estos recursos serán mantenidos por el Congreso Americano a solicitud del presidente Bush, alegando razones de seguridad nacional y regional.

El papel de la ONU y respuestas colombianas

A pesar de no querer dialogar con las FARC sin un cese unilateral del fuego, el presidente Uribe le pidió a las Naciones Unidas mediar en el conflicto armado de Colombia el mismo día de su posesión y solicitó la presencia de Cascos Azules, para proteger a la población desplazada de las inclemencias de la guerra. Posteriormente, esto se transformó en el pedido de una "Comisión Civil de Acompañamiento" para el retorno de los desplazados a sus lugares de origen. Igualmente la ha re-

querido para que verifiquen el proceso de negociación que ha iniciado con las AUC. Ninguna de las recomendaciones ha tenido una respuesta favorable de la ONU.

El Asesor especial James Lemoyne ha mantenido los contactos con las FARC a fin de organizar un encuentro formal que no se ha materializado porque la ONU exige que se lleve a cabo fuera de Colombia (tal vez Brasil) sin presencia de otros actores y sin exceso de publicidad. A pesar de no aceptar su mediación, las FARC enviaron una carta abierta a la ONU en la que piden una oportunidad para ser escuchadas. No es improbable que las Naciones Unidas, a pedido y aceptación de las partes como lo exige la Carta de la ONU, pueda entrar nuevamente a "facilitar" la solución del conflicto armado de Colombia, aprovechando las experiencias acumuladas desde 1999, prestando un efectivo servicio a la paz del país.

La necesidad de apoyar el trabajo de la ONU en Colombia y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos fue una de las conclusiones llegadas en la reunión de donantes llevado a cabo el 9 y 10 de julio de 2003 en Londres con la asistencia de diez países y seis organizaciones incluyendo ONU, UE y el BID. Como conclusión se otorgó pleno apoyo al Gobierno colombiano, a su lucha contra la violencia y la droga, a la búsqueda de una solución negociada del conflicto interno y del importante papel de la sociedad civil. Al propio tiempo los países donantes expusieron su preocupación por la crisis humanitaria, el desplazamiento forzado y la grave situación de los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Ofrecieron reorientar sus programas de cooperación y continuar sus deliberaciones en la próxima conferencia de donantes.

Los retos para la comunidad internacional

En un conflicto como el colombiano, en un momento como el actual, la solución no parecería probable sin la presencia de la comunidad internacional, entendida como Estados, organismos internacionales y sociedad civil. Su participación, es necesaria en las distintas fases de un proceso de paz, desde el acercamiento mismo de las partes para crear las condiciones necesarias para el diálogo, el asistir a las partes durante la negociación y firma de acuerdos, como luego en la verificación de los mismos y en la fase de reconstrucción nacional y consolidación de la paz. Como sucedió en Centroamérica, la comunidad internacional será imprescindible al momento de administrar esa paz para garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de los acuerdos.

Reflexión personal

Santiago Chaparro

Santiago tiene 54 años. Vivió 30 años sumido en el sector del cartucho como indigente. Ahora trabaja en los buses cantando canciones que él mismo compone.

A medida que la gente va tomando conciencia del desastre que está causando esta guerra y el desastre de la intolerancia yo creo que va a empezar a darse cuenta de que la paz es algo que debemos nosotros encontrar lo más pronto posible, porque si no después que la encontremos no vamos a tener a quien dársela.

Yo veo un problema grande. Sabemos que hay un cierto segmento, un segmento bastante grande de la población que tal vez porque tiene una sensibilidad que hace muchísimos esfuerzos por proponer diálogos, por tratar de encontrar acuerdos pero yo veo un problema gravísimo. Nosotros podemos manejar la parte que le corresponde al Estado, así sea con votos, así sea con marchas por que sabemos que el Estado de alguna u otra manera nos escucha, pero la otra parte del conflicto yo no se si algo de todo lo que hace Colombia por decirles que estamos cansados de la guerra haya llegado alguna vez más allá de los oídos.

De manera que el problema es que es estéril todo lo que se hace porque sería como darle una serenata a un homenajeado que todavía no está.

