

JOSÉ ARISTIZÁBAL GARCÍA

La comunidad internacional y el conflicto colombiano

El conflicto en Colombia ha desbordado las fronteras del país y ha generado la aparición de cuasi-Estados en determinados territorios limítrofes que garantizan el mantenimiento de guerrilla y paramilitares. La intervención de EEUU en los últimos años, que ha promovido una remilitarización de la región, ha alimentado esta internacionalización del conflicto. La ONU y la UE pueden intervenir para hacer un contrapeso a la política unilateralista de Washington y deben animar a los países afectados por este fenómeno, como Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, a jugar un papel más activo a través de una diplomacia para la paz.¹

José Aristizábal García es investigador social colombiano y experto en conflictos

El tema del “desbordamiento”, “derrame” o “expansión” del conflicto colombiano a los países vecinos, analizado desde hace algún tiempo, tiene dos componentes nuevos en los últimos años. El primero es que la retroalimentación entre unos territorios sin Estado o con un Estado precario, drogas ilícitas y grupos armados ha contribuido al establecimiento de unos cuasi-Estados o retaguardias consolidadas. Éstas garantizan el automantenimiento y la autorreproducción tanto de las guerrillas como de los paramilitares y posibilitan su expansión al otro lado de las fronteras nacionales.

La expansión de guerrillas y paramilitares se ve reforzada por varios factores. Por un lado, en la mayor parte de las extensas zonas limítrofes colombianas estos grupos ya se encuentran asentados y, por otra, el cultivo de coca es un fenómeno intrarregional. Asimismo, en todos estos países existen vastas regiones en las que la precariedad de la construcción del Estado o su ausencia puede ser sustituida

¹ Este texto es un resumen de la ponencia con el mismo título presentada en el seminario *Un impulso de la Unión Europea para un proceso de paz* organizado por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) en Madrid, en junio de 2004.

por fenómenos similares. Además, existe un incremento de la pobreza, deterioro social, explosiones de descontento e inestabilidad política. El segundo componente novedoso es que ese desbordamiento promueve y sirve de pretexto a una intervención estadounidense cada vez mayor en la región.

Dos noticias recientes corroboran lo anterior. La primera es el lanzamiento del Plan Patriota,² que ha provocado que, de inmediato, autoridades, instituciones o periodistas de Ecuador, Perú y Venezuela hayan llamado la atención sobre los efectos que puede tener en sus regiones fronterizas. La segunda noticia, la captura de más de cien paramilitares de origen colombiano cerca de Caracas, ha producido un escándalo internacional.

El problema no es si los actores tienen la voluntad o decisión de “exportar” el conflicto y poner en riesgo la seguridad de la región. Lo más seguro es que ninguno lo desee. El problema es que las realidades de cada uno de los países de la región, las condiciones objetivas de la guerra, su degradación y privatización, unidas a la intervención estadounidense, favorecen esa expansión.

Evolución de las políticas estadounidenses respecto a la región andino-amazónica

Después de la caída del muro de Berlín, EEUU define a las drogas ilícitas como la principal amenaza para su seguridad y con ello le otorga un papel estratégico a la región andino-amazónica.³ Esto se refleja en la Iniciativa Regional Andina (ARI) de 1989 del Gobierno de George Bush padre, en el Plan Colombia de 1998 y en la reedición de la ARI por parte de George W. Bush en 2001. Tras el 11-S, la guerra global contra el terrorismo se unifica con aquella contra las drogas y entre ambas quedan subordinados todos los demás temas y agendas de la región, generando una criminalización y militarización del orden público y de los cultivos de coca y amapola.

En las actuales condiciones internacionales, en que EEUU pretende asegurar su dominio global, el Plan Colombia y la ARI constituyen una estrategia para garantizar su posicionamiento unipolar en esta región y su hegemonía en el conjunto de América Latina. Y a través de esa estrategia se está produciendo una remilitarización de la región, se acrecienta el papel de los militares y los ejércitos en la lucha contra las drogas y se deterioran la seguridad y el orden público. También se incluye ahí la uniformización de leyes, políticas, planes nacionales, temas y procedimientos bajo la égida de EE UU, que no son discutidos en los Congresos nacionales. Entre estas iniciativas destacan el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados bilaterales de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú, que pretenden quedar aprobados en un año.

² Campaña militar lanzada en abril con una fuerza de más de 17.000 hombres a las selvas más profundas del sur con el apoyo militar, logístico y de 320 millones de dólares adicionales de EEUU (N. del Ed.).

³ Llamamos subregión andino-amazónica a la integrada por Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, por su especificidad de poseer a la vez territorios andinos y amazónicos.

Estos factores muestran que una de las tendencias principales en esta área es la extensión o regionalización del conflicto armado colombiano, simultáneamente a la extensión y regionalización de la intervención estadounidense, con todas sus consecuencias. Independientemente de que se presenten algunas variantes, como lo que pueda ocurrir en Venezuela, ésta es una tendencia que es indispensable tener en cuenta para trazar cualquier estrategia alternativa o propuesta de solución. Cuando el Informe *Andes 2020* dice que “la crisis de seguridad en los Andes es la más significativa en el hemisferio occidental”, que “la región permanece al borde del colapso” y que “hay que prevenir el estallido de un conflicto mayor”,⁴ se está refiriendo esencialmente a esta tendencia. Cuando algunos analistas hablan de posibles escenarios de “guerra endémica”, también se refieren a este fenómeno.⁵

Además, entre estos dos factores se ha establecido un mecanismo de retroalimentación: el conflicto colombiano y su expansión a los países vecinos impulsa la intervención estadounidense en la región y, a su vez, esta intervención vuelve y desborda ese conflicto hacia su regionalización. Esta retroalimentación seguirá impulsando ambos fenómenos mientras no se desactive alguno de ellos o se reviertan las condiciones que los originan.

Democratización e independencia para lograr la negociación

Uno de los requisitos principales para que Colombia pueda llegar a la paz es que gane independencia y autonomía en sus políticas interna y externa. Porque sus políticas contra las drogas y el terrorismo, así como su política económica, no nacen de sus propias necesidades sino que obedecen a consideraciones de política interior de EEUU. Y mientras ello siga así, el conflicto no tendrá solución.

Los únicos caminos para lograr esa independencia son la democratización interna y el fortalecimiento de otras relaciones exteriores. Sólo con una mayor democracia real —no sólo electoral, sino política, económica y social— podrá Colombia comenzar a resolver sus graves problemas, diversificar sus relaciones y jugar algún papel en la comunidad de las naciones. Persistir y avanzar en las reformas democráticas que sean posibles hoy desde arriba y desde abajo, con una visión de largo plazo, mientras se puede dar una negociación política, es la ruta a recorrer.

Por otra parte, el conflicto armado colombiano ha dejado de ser un asunto exclusivo de Colombia para pasar a ser uno de los problemas claves del conjunto de la región andino-amazónica, por lo que su solución requiere un enfoque regional. La interrelación del conflicto con el narcotráfico, la lucha global contra el terro-

*Uno de los
requisitos
principales
para que
Colombia
pueda llegar
a la paz es
que gane
independenci
a y autonomía
en sus
políticas
interna y
externa*

⁴ *Andes 2020: Nueva estrategia para los desafíos de la región*. Informe de una comisión independiente patrocinada por el Centro de Acción Preventiva del consejo de Relaciones Exteriores de EEUU, 2004.

⁵ Christian Freres y Karina Pacheco (Eds.), *Nuevos horizontes andinos*, Recal-Aieti-Nueva Sociedad, Madrid, 2002.

rismo, el tráfico de armas, el medio ambiente, la conservación de la cuenca amazónica, el éxodo de emigrantes expulsados por los actores armados y con la intervención estadounidense en la región, lo convierten en un conflicto armado interno internacionalizado.⁶

Los conflictos más importantes en esta área son de carácter transnacional y ninguno de sus países podrá resolverlos por sí solo. Si la Unión Europea y Naciones Unidas quieren que sus políticas frente al conflicto armado colombiano y sus efectos en la región tengan un resultado positivo de cara a su resolución, es necesario dejar de mirar ese conflicto sólo desde Colombia para mirarlo desde la realidad geopolítica y geoestratégica de la región y sus tendencias; es decir, desde un enfoque estratégico andino-amazónico.

Una estrategia regional de paz desde los Estados afectados

Tanto la ONU como la UE deben animar a Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela a jugar un papel más activo ante la solución del conflicto armado colombiano a través de una diplomacia para la paz. Aunque el contexto internacional en el que se dieron los procesos de Contadora y Esquipulas⁷ era distinto al actual, la ONU, la UE y Mercosur pueden retomar su espíritu y animar a los países vecinos a hacer algo similar. La actuación de la Unión Europea en Centroamérica en las décadas de los años ochenta y noventa, su presencia dentro del grupo de los países amigos en las pasadas negociaciones en Colombia, y su experiencia en atemperar el Plan Colombia y el unilateralismo de EEUU, pueden brindar ideas y ejemplos en esta dirección.

Con el objetivo de evitar las consecuencias de la guerra colombiana en sus territorios, esos cuatro países deben acometer una interlocución conjunta, un espacio común y un fortalecimiento de su capacidad negociadora, para hacer propuestas y gestiones ante el Gobierno colombiano y junto con éste buscar una interlocución multilateral frente a EEUU. La ONU y la UE no deben dejar que esos países se queden en la impotencia, divididos entre sí y sin una iniciativa propia. Por ello se debe poner en práctica la Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006 de la Comisión Europea (CE), que plantea que “la segunda prioridad consiste en respaldar la construcción de una zona andina de paz”.⁸

A esta labor también se pueden vincular Brasil, Panamá y otros países latinoamericanos y caribeños que quieran contribuir. La iniciativa del presidente de Méxi-

⁶ Desde el punto de vista estricto del Derecho Internacional Humanitario (DIH) no es un conflicto armado internacional. Pero sí consideramos que es un conflicto armado interno internacionalizado, si entendemos por tal aquel conflicto que se desenvuelve en el territorio de un Estado pero cuyo desarrollo incide en temas de la agenda común compartida del sistema de relaciones internacionales.

⁷ Los acuerdos de Contadora (1986) y Esquipulas (1987) formaron parte de las iniciativas internacionales para poner fin al conflicto en Nicaragua y El Salvador.

⁸ Ver Comisión Europea, *Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2002-2006*, pp. 5, 16 y 19. En: <http://europa.eu.int>.

co, Vicente Fox, de aceptar una mediación para una posible negociación con el ELN, es un ejemplo de que esto es posible.

Por otra parte, la ONU, la UE y Mercosur deben estimular los esfuerzos de la sociedad civil de los cinco países andino-amazónicos en la búsqueda de la paz. El apoyo a la configuración de redes de intercambio entre los ciudadanos de la región, con vocación de influir sobre el conjunto de las sociedades y los gobiernos, puede contribuir a la construcción de estrategias multilaterales e influir sobre la política exterior de Colombia y los demás países andino-amazónicos. Promover la confluencia de los empresarios que están a favor de la paz y la democracia, los movimientos sociales y la intelectualidad es una iniciativa que puede abrir camino a esta propuesta.

Asimismo, es positivo y necesario que la ONU y la UE continúen con la búsqueda de una salida política negociada al conflicto y que el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para Colombia prosiga la labor de exploración y facilitación para el acercamiento entre las partes. Pero también es necesario que, mientras se inicia la negociación, se amplíe el apoyo a los esfuerzos que muchas comunidades, movimientos sociales y gobiernos municipales o departamentales están realizando por la democratización de la sociedad, de sus instituciones públicas y de los sistemas productivos. Este trabajo es indispensable para presionar hacia la negociación y para que, cuando ésta llegue, sea más incluyente, tenga mayor margen de independencia frente a EEUU y, con todo ello, no se quede sólo en un nuevo giro pendular del dilema “o guerra total o negociación”.

Una política integral contra el narcotráfico

La comunidad internacional debe contribuir con Colombia y los países andino-amazónicos a la adopción de una política integral y de responsabilidad compartida frente al problema del narcotráfico. Hay muchos estudios y propuestas al respecto. Dentro de esa política se debe incluir:

- Fortalecer la cooperación técnica y policial que ya está en marcha entre la UE y Colombia frente al desvío de precursores químicos y el lavado de activos.
- Corregir la concentración del mayor peso de la política antidrogas en la criminalización de los pequeños productores de coca y amapola, a quienes se está convirtiendo en el nuevo “enemigo interno”; promover la erradicación manual de los cultivos de manera concertada y poner fin a las fumigaciones indiscriminadas por aspersión aérea. El propio Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe de este año, condena “la ciega destrucción aérea de cultivos, que ha demostrado ser un fracaso para su eliminación, fomentando sin embargo la violencia social y política”.⁹
- Disminuir el consumo en los países del Norte mediante un mayor control y políticas de prevención, salud pública y despenalización.

⁹ Ver Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen sobre la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Bruselas, 2004, p. 16.

- Contribuir a un replanteamiento de los programas de desarrollo alternativo para que vayan dirigidos a construir institucionalidad, cohesión social y democracia local, que no existen en muchas regiones donde estos programas se aplican.

La mejor contribución que la UE puede hacer actualmente a América Latina, su economía, a sus relaciones exteriores, a su seguridad y a la superación del narcotráfico y el conflicto armado colombiano, es el cumplimiento de su compromiso de abrir sus mercados agrícolas. Este compromiso “es uno de los fundamentos de la declaración de Doha de noviembre de 2001 y de los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a Mercosur, los países centroamericanos y andinos”.¹⁰

Dentro de las pocas alternativas viables que en estos momentos les quedan a los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), distintas a los tratados de libre comercio con EEUU, su acceso al mercado europeo tendría repercusiones positivas para sus problemas más acuciantes: podría ayudar a estos países a mejorar sus economías rehabilitando su producción agrícola, a diversificar sus relaciones internacionales y, por tanto, a tener más independencia en su política económica y exterior. Y podría acelerar los acuerdos entre la UE y Mercosur, incluso entre Mercosur y la CAN, para negociar conjuntamente con la UE, lo que sería el mejor escenario como factor equilibrante frente al ALCA y los tratados bilaterales de libre comercio con EEUU.

Si Europa quiere ser coherente con su discurso de derechos humanos, cohesión y un modelo social diferente al de EEUU, debe acelerar la reforma de su Política Agraria Común (PAC), corregir el proteccionismo agrario y encontrar una nueva combinación entre los intereses de sus productores agrícolas y los del multilateralismo, la paz, la seguridad mundial y la democracia.

Los incumplimientos de Colombia ante la ONU

Cada año, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos formula recomendaciones al Gobierno colombiano y a todas las partes del conflicto. Anualmente este Gobierno se compromete a cumplir con tales recomendaciones. En la reunión de donantes de Londres del 10 de julio de 2003, los representantes gubernamentales de nueve países y de la ONU, UE, CAF, BID, FMI, y BM, “tomaron nota de la promesa del Gobierno de Colombia de llevar a la práctica las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y apremiaron al Gobierno del país para que aplicara estas recomendaciones puntualmente y para que adoptara medidas eficaces contra la impunidad y la convivencia, especialmente con los grupos paramilitares”. Pero el Gobierno continúa incumpliendo los compromisos, al igual que ocurre con otros aceptados ante otras instancias de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos de la comunidad internacional.

¹⁰ José Antonio Sanahuja, “Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE-América Latina: el caso de Colombia”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2003, Nº 83; y “Socios distantes: la difícil relación entre la UE y América Latina”, en *El Pulso de América Latina*, Fundación SIP, Zaragoza, 2004.

La comunidad internacional debe asumir una actitud más enérgica, colocar plazos perentorios y acudir a nuevos instrumentos de presión frente al Gobierno colombiano para que contenga las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, el ecocidio, el etnocidio, el destierro forzado y la crisis humanitaria.

Respecto a los paramilitares, el resultado final de las negociaciones dependerá de cómo se apruebe finalmente el proyecto de ley que sustituye al presentado inicialmente, conocido como “alternatividad penal”, y que está en trámite en el Congreso. El pulso que los sectores democráticos del país y la comunidad internacional libran frente al Gobierno colombiano para que esa negociación no culmine con impunidad para los graves delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos por los paramilitares es otro aspecto decisivo.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha hecho un aporte muy valioso al advertir al Gobierno y la sociedad colombiana de las exigencias de justicia, verdad y reparación que deben ser tenidas en cuenta en toda negociación de paz. Es importante que esta oficina mantenga su labor de vigilancia y exigencia sobre este proceso. Su propuesta de una Comisión de Esclarecimiento para desarrollar el derecho a la verdad debería ser apoyada por otros actores de la comunidad internacional y la sociedad colombiana.¹¹

Tanto la labor de la Comisión Facilitadora de la Iglesia, como las presiones nacional e internacional y el ofrecimiento del presidente de Francia de recibir a los guerrilleros liberados, han mantenido el tema de un acuerdo humanitario en el primer plano de la opinión pública. Además del alivio que se les debe dar a las familias implicadas, este acuerdo puede ser importante para que el país tome más conciencia de la realidad y gravedad del conflicto, abrir la posibilidad de otros acuerdos que lo humanicen y lograr un primer acercamiento entre las partes. Por ello no se debe bajar la presión ni los buenos oficios de los actores de la comunidad internacional. Lo mismo ocurre con otras iniciativas como los “acercamientos humanitarios” del oriente antioqueño, los diálogos regionales propuestos por algunos gobernadores, otros temas de la agenda humanitaria o la probabilidad del acercamiento con el ELN difundido recientemente.

¹¹ Michael Frühling, “Para lograr la paz en Colombia se necesitan justicia, verdad y reparación”, intervención en el seminario *Experiencias de alternatividad penal en procesos de paz*, Barcelona, 28 de febrero de 2004.