

EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ DE COLOMBIA: Europa, los vecinos de Colombia y las organizaciones internacionales

Anna-Karina Bayer

*Instituto Universitario de Relaciones Internacionales y de Desarrollo
Ginebra, Suiza*

Antes de empezar, quisiera definir el sector analizado. Europa representa dos entidades muy diferentes: la Unión Europea y sus órganos, así como una suma de 27 países con el mismo número de intereses nacionales y puntos de vista. Por ello, unas acciones han sido coordinadas, pero siempre se han encontrado desacuerdos sobre la política a seguir frente a Colombia, lo que demora los procesos comunes.

En este papel, los vecinos de Colombia comprenden Ecuador, Perú, Venezuela, Panamá y Brasil. Cada uno, de una manera o de otra, ha tenido influencia más o menos indirecta sobre el conflicto y podría sentirse directamente amenazado por éste.

Pero la comunidad internacional también recubre organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Grupo de los 24 (G24), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que se han implicado en Colombia por varias razones y medidas.

1. Antecedentes históricos del conflicto armado colombiano

El continente suramericano, incluida Colombia, no ha sido históricamente la prioridad de Europa. Primero, el conflicto armado interno colombiano no es una amenaza directa a la seguridad europea, dado que las acciones terroristas de guerrillas colombianas son principalmente locales. Ciudades europeas como Madrid y Londres fueron víctimas de ataques terroristas en 2004 y 2005 respectivamente, pero eran el hecho de grupos islamistas que no tienen ninguna vinculación con América Latina. Además, los territorios de influencia europea han sido desde siglos los Balcanes, las antiguas Repúblicas soviéticas, el Norte de África, el Medio oriente y el sureste asiático. El relativo desinterés se puede también explicar por los flujos migratorios que provienen en su mayoría de estas zonas y no del continente suramericano. Asimismo, esta es un área desnuclearizada y carente de armas de destrucción masiva, mientras otras llaman la atención por eso. La última razón es que el tráfico de drogas viene principalmente de otras partes del mundo, al contrario de los Estados Unidos.

En el gobierno de Pastrana (1998-2002), la relación con los EE.UU. se empezó a consolidar, lo cual se reflejó en la inclusión de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Fuerzas

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el listado de grupos terroristas después del ataque del 9 de septiembre de 2001, como pedido por Washington. Además, Colombia aceptó una versión más militarista del plan de ayuda norteamericano que el anterior, denominado Plan Colombia. Éste ha sido rechazado por la mayor parte de los países europeos, quienes se oponen a cualquier forma de ayuda militar porque perciben el conflicto armado colombiano, ante todo, como un conflicto social, económico y político, lo que no se puede resolver únicamente con las armas.¹ Por todas estas razones, la relación entre Europa y Colombia ha sido principalmente sobre asuntos comerciales, y la cooperación europea se enfoca en ayuda humanitaria y apoyo al respeto de los derechos humanos (DH), al contrario de los Estados Unidos (EE.UU.), quienes se orientan en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Los países vecinos de Colombia comparten el problema del narcotráfico con los EE.UU., y su seguridad está amenazada directamente por la penetración de las guerrillas en sus territorios, con tolerancia o no del gobierno local. Además, varias consecuencias del conflicto colombiano, la de los refugiados, influyen directamente sobre estos países. Sin embargo, éstos han tenido un papel bastante débil en el conflicto armado. Mientras Perú conoce el problema de insurgencia armada, aunque lo ha logrado reducir en los años noventa, y estaría más dispuesto a colaborar en el control de fronteras, Ecuador y Venezuela han tenido vínculos con las guerrillas colombianas como lo ha demostrado el contenido del computador de Raúl Reyes, apoyándolas financieramente, aceptando la presencia de sus cabecillas y sus campos en sus territorio. Panamá carece fuerza militar y por esto se distancia de cualquier acción en contra de las guerrillas. Brasil por su parte se guarda de secundar a los EE.UU. y ha apoyado los procesos de liberación de rehenes de manera puramente logística hasta el día de hoy. Entonces, todos tienen sus propias crisis e intereses, es decir que no existen posiciones conjuntas ni colaboración cualquiera.²

2. Intentos de resolución del conflicto a partir de 1982

Dos reflexiones han marcado la evolución del conflicto colombiano. Primero, se ha considerado durante mucho tiempo como un conflicto interno en el cual no se necesitaba ni se quería cooperación internacional.³ Segundo, del ELN y las FARC, el primero ha mostrado desde el principio mayor aceptación a la participación extranjera en eventuales

1 PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), “El conflicto, callejón con salida”, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2003, p. 461.

2 PNUD, *ibíd.*, p. 464.

3 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “Comunidad Internacional y Paz”, PNUD, *ibíd.*, p. 465.

procesos de paz.⁴ Sin embargo, los dos han pedido su apoyo desde los finales del proceso del Caguán.

2.1 El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)

Bajo el gobierno de Betancur, el involucramiento de la comunidad internacional estuvo casi ausente. Los únicos que tuvieron mínima influencia fueron España y México, donde se encontraron el Presidente y el M-19. Sin embargo, los gobiernos locales no participaron en los encuentros.⁵ Aunque en mayo del 1985 el M-19 pidió la mediación del Grupo de Contadora directamente a los presidentes de los países miembros, lo cual no se llevó a cabo.⁶

2.2 El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)

Con la presidencia de Barco, se puede decir lo mismo con respecto a la participación extranjera. El aporte del nuevo presidente al proceso de paz fue principalmente la institucionalización del proceso, dentro de las fronteras. Aunque la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) propuso en el año 1990 que los presidentes de EE.UU. y Venezuela facilitarían el diálogo, nunca se concretó.⁷

2.3 El gobierno de César Gaviria (1990-1994)

Entre 1990 y 1994, el Presidente Gaviria descartó la posibilidad de **mediación** internacional en el conflicto armado interno, aunque la verificación internacional fue clave en los procesos de desmovilización y desarme. El Partido Socialista Obrero Español y la Internacional Socialista verificaron el proceso con el EPL, representantes del Consejo Mundial de Pueblos Indios con el Quintín Lame y la Comisión de Veeduría con la Corriente de Renovación Socialista (CRS).⁸ La única participación de un país como tal fue Venezuela, quien prestó su territorio para negociaciones entre el CGSB y el gobierno, y en 1991, para los diálogos con el ELN. Aunque tuvo éxito con parte de la guerrilla, este presidente se diferenció de sus dos predecesores por considerar las guerrillas como combatientes y no como insurgentes políticos, declarando la guerra integral.⁹

2.4 El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)

La primera vez que pudo actuar realmente la comunidad internacional fue en el gobierno de Samper. Durante el primer año de su mandato, se dirigió a la ONU, pero tampoco se

4 CHERNICK, Marc, “Acuerdo posible: solución negociada al conflicto armado colombiano”, ediciones Aurora, Bogotá, 2008.

5 GARCÍA-PEÑA JARAMILLO, Daniel. “*In search of a new model for conflict resolution*”, in WELNA, Christopher and GALLÓN, Gustavo (de.), “*Peace, Democracy and Human Rights in Colombia*”, University of Notre Dame, 2007.

6 FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ,
<http://www.ideaspaz.org/proyecto05/boletines/boletin01.htm> página consultada el 08.07.2010

7 *Ídem*

8 *Ídem*

9 GARCÍA-PEÑA JARAMILLO, Daniel, *ibíd.*

concretó su apoyo. En 1997, anunció que sólo aceptaría la mediación internacional de la Cruz Roja para la liberación de los soldados secuestrados por las FARC. Por primera vez, el esfuerzo internacional pudo intervenir de manera exitosa. Una Comisión internacional con participación del CICR, el ex presidente de Costa Rica y representantes del Parlamento Centroamericano y de otros países europeos **facilitaron y verificaron** la liberación de 60 soldados el 15 de junio de 1997.¹⁰

Varias organizaciones internacionales incrementaron su ayuda al país. La ONU creó en 1996 el cargo de Alto Comisionado Especial para los Derechos Humanos, quien estableció una oficina especial en Bogotá. Al año siguiente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de la ONU (ACNUR) abrió una oficina para personas desplazadas. El Banco Mundial (BM), aunque presente desde 1948, reconoció solo hasta 1997 que la violencia constituía una real barrera para el desarrollo colombiano, razón por la cual creó una “Unidad de Reconstrucción en Posconflictos” y aprobó dos préstamos para promover la paz y el desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) empezó en el mismo año un importante proyecto denominado “La paz es rentable”, encargado de hacer propuestas para una eventual mesa de negociaciones, con temas como la reforma agraria, la justicia, los recursos naturales, la violencia urbana y los DH.¹¹

En 1997, Costa Rica propuso sus servicios como facilitador y Guatemala ofreció su territorio para negociaciones, pero nunca recibió una respuesta del gobierno de Samper. Además, unos meses más tarde, cuando un grupo de países amigos constituido por España, México, Costa Rica y Venezuela ofreció sus servicios, el Presidente Samper aceptó pero limitó sus servicios a buenos oficios porque “el problema del conflicto armado lo vamos a arreglar los colombianos a la colombiana” dijo en el Nuevo Siglo el 10 de noviembre del 1997.¹²

Durante el último año de este gobierno, el ELN aceptó la oferta de buenos oficios de España y Alemania, quienes fomentaron un diálogo entre este grupo, la sociedad civil y el gobierno colombiano. Los primeros pasos de diálogo con dirigentes del ELN arrancaron con representantes de numerosos sectores de la sociedad civil con el propósito de preparar negociaciones finales entre el grupo guerrillero y el gobierno colombiano. Luego del encuentro de Madrid en 1998, cuando llegaron a un “preacuerdo” sobre el marco de las futuras negociaciones, se organizó otro en Maguncia, Alemania, en julio por las Conferencias Episcopales de la Iglesia católica colombiana y alemana. Allí, promulgaron una declaración de apertura hacia negociaciones políticas de manera global y hablaron de una “Convención Nacional”, en la cual la sociedad civil colombiana y el ELN discutirían reformas fundamentales antes de que fueran negociadas con el gobierno. Eso fue seguido por el “Acuerdo de Puerta del Cielo”, el cual despertó mucha controversia.¹³

10 FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *ibíd.*

11 CHERNICK, Marc, *ibíd.*

12 [FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *ibíd.*](#)

13 CHERNICK, Marc, *ibíd.*

2.5 El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002)

Con la llegada de Pastrana a la presidencia de Colombia, la dinámica cambió. Primero, aunque el proceso con el ELN ya estaba bien avanzado y probablemente hubiera sido más factible, hubo dos eventos que debilitaron fuertemente al grupo. En mayo de 1998, justo antes del cambio de gobierno, las AUC cometieron la masacre de Barrancabermeja, en el centro histórico del ELN. Luego, este grupo se deslegitimó con la masacre de Machuca (Antioquia) en octubre de 1998. Este evento generó un rechazo generalizado en la opinión pública para negociar con dicha guerrilla, sobre todo cuando empezaron a aumentar los secuestros de civiles.

Pastrana fue elegido por el tema de negociaciones con las FARC, lo que también explica el porqué no hubo mayor esfuerzo para dialogar con el ELN. Aunque no había el empate nocivo que algunos autores resaltan como necesario para empezar negociaciones de paz, el nuevo presidente Pastrana y el líder de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, se encontraron varias veces y, en noviembre del 1998, fue creada la zona desmilitarizada por 90 días. Éstos decidieron negociar primero una agenda común, sin cese del fuego.¹⁴ Sin embargo, se presentaron varias crisis hasta que Pastrana pidió verificación internacional de la zona de despeje y las FARC se negaron. Cuando, en mayo del 1999 firmaron el “Acuerdo de Caquetania”, la agenda de 12 puntos, se decidió crear una Comisión Internacional de Acompañamiento que permitiera servir de verificadora para superar cualquier inconveniente que se pudiera presentar. Este mismo año, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, decidió crear el cargo de Consejero especial del secretario general para Colombia para acompañar el proceso de paz y nombró a Jan Egeland.

A principios del año 2000, dirigentes de las FARC y el gobierno, iniciaron una gira a Suecia, Noruega, Suiza, Italia, España y Francia para estudiar modelos de economía alternativa. Después de crecientes tensiones que se lograron calmar con el acuerdo de crear una comisión nacional y aumentar la participación internacional, las FARC pidieron un encuentro con representantes de la comunidad internacional, lo que se hizo el 8 de marzo de 2001 en la zona desmilitarizada. Allí, se constituyó un Grupo de Amigos de diez países (México, Venezuela, Canadá, Cuba, Alemania, Suiza, Francia, Noruega, Suecia y España) creado para que se reuniera mensualmente con las FARC y apoyara el proceso de paz. Aunque se necesitaba intervención internacional, varias dificultades debilitaron este grupo de países. Una de ellas fue que el número importante de países significaba un número alto de opiniones e intereses. Sin embargo, Jan Egeland, aunque tenía pocos poderes, logró acompañar este proceso de manera exitosa, así como el proceso arrancado con el ELN un año antes, y abrir canales de comunicación.

Cuando en enero de 2002 el presidente Pastrana rompió el proceso de paz, la comunidad internacional logró restablecer el diálogo que llevó a un nuevo acuerdo. Este ponía un nuevo marco para las negociaciones con la participación directa del sucesor de Jan

14 *Ídem*

Egeland, James Lemoyne.¹⁵ La gran novedad fue que desde este día, la comunidad internacional sería invitada a participar en las negociaciones entre el gobierno y las guerrillas, gracias a la creación de la Comisión Internacional de Acompañamiento.¹⁶ Este periodo fue clave para las Naciones Unidas y el Grupo de Amigos que empezaron a ser reconocidos por parte de las FARC. Éstos les vieron más como facilitadores en quienes confiaban, que como sencillos proveedores de buenos oficios.

Sin embargo, el 20 de febrero de 2002, el grupo guerrillero secuestró un avión comercial y a un senador colombiano, y la comunidad internacional no pudo hacer nada para calmar la crisis. Eso generó el rompimiento de las negociaciones con las FARC.

Por ser dejado de lado y con el objetivo de mostrarse más, el ELN reaccionó durante este proceso entre el gobierno de Pastrana y las FARC con acciones de mayor visibilidad, como el secuestro de un avión y de sus pasajeros (abril de 1999), así como el de feligreses en Cali (mayo de 1999). Para intentar salvar al proceso arrancado con este grupo, se constituyó un grupo de países amigos, en junio del 2000, es decir un año antes del grupo constituido para facilitar el proceso con las FARC. Esto fue compuesto por Francia, Suiza, España, Noruega y Cuba. Como pedido por el gobierno colombiano, éste se reunió con la sociedad civil y el ELN en Ginebra, Suiza, un mes después. Allí, se pusieron de acuerdo en convocar la Convención Nacional. Más tarde, en Cuba, alcanzaron el acuerdo de crear una “zona de encuentro”, como pedido por el ELN, probablemente para no parecer subordinado o secundario en comparación con las FARC. También se decidió la creación de una Comisión Nacional e Internacional de Verificación de la zona, coordinada por Suecia y conformada por Alemania, Canadá, Japón y Portugal, con la colaboración de la ONU.¹⁷

Negándose a enfrentar a los paramilitares que se fortalecían en la zona de encuentro y que lograron impedir la creación de esta zona, el Gobierno puso a los países que estaban involucrados en el proceso en una posición débil, mostrando la poca influencia que tenían sobre el gobierno y el proceso. En efecto, el ELN y las FARC habían insistido mucho en debilitar a los paramilitares que les atacaban para avanzar en las discusiones. El resultado directo de la “tolerancia” del Gobierno fue que, en marzo de 2001, el ELN suspendió las negociaciones. Tras la intransigencia del grupo armado frente al cumplimiento total del “Acuerdo de La Habana”, es decir de la creación de una zona de despeje, Pastrana suspendió el contacto. Gracias al grupo de los cinco países amigos, a los cuales se añadió Venezuela y la sociedad civil, el diálogo se reanudó en La Habana, donde se decidió una tregua de Navidad y un plan de encuentros para abordar los temas de la Convención Nacional, dejando el tema de la zona de encuentro.

15 [FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *ibid.*](#)

16 CHERNICK, Marc, *ibíd.*

17 Declaración de la Habana, in CHERNICK, Marc, *ibíd.*

Empero, el reforzamiento de los paramilitares, mientras el ELN se debilitaba, junto con la alza de tensión general debida al fin de las negociaciones con las FARC en febrero de 2002 condujeron a que no se llegará a un acuerdo sobre un cese del fuego con el ELN. Además, la opinión pública se oponía siempre más a una solución negociada por los secuestros, extorsiones y actos terroristas, lo que disminuyó aún más el margen de maniobra del gobierno de Pastrana.

Mientras ocurrían estos intentos de paz, hay que subrayar el rechazo del Plan Colombia por la mayoría de los países europeos (menos la Gran Bretaña de Tony Blair y la España de José María Aznar), así como de la Unión Europea. Este plan les fue presentado durante la mesa de donantes de Madrid en 2000. Como se comentó al principio, la visión del conflicto de los europeos era, y sigue siendo, diferente de la de EE.UU. En fin, la Unión Europea decidió no participar en el Plan Colombia que le parecía demasiado militarista¹⁸ y más bien invertir en desarrollo social y económico, impulsar cultivos alternativos, estimular reformas administrativas y judiciales y promover los DH. Invirtió en estos ámbitos 105 millones entre 2000 y 2006.¹⁹

2.6 Reseña de lo sucedido entre el 1982 y el 2002

En breve, los gobiernos de Betancur y de Barco ignoraron a la comunidad internacional en la resolución del conflicto, aunque su ayuda fue pedida por el M-19 y el GCSB respectivamente. Con el Presidente Gaviria, unas discusiones tuvieron lugar en el territorio venezolano con el GCSB y el ELN. El presidente siguiente, Samper, empezó a abrir los canales exteriores, pidiendo la mediación de la ONU, pero no se concretó. Los años siguientes, ignoró ofertas de facilitación de países centro americanos, Costa Rica y Guatemala, limitó el rol de la comunidad internacional a la colaboración para la liberación de secuestrados y rechazó la oferta de crear un grupo de países amigos. Sin embargo, España y Alemania lograron fomentar diálogos en su territorio entre el ELN y la sociedad civil colombiana. Además, la participación de las organizaciones internacionales cambió durante este periodo e incrementaron su ayuda.

La llegada de Pastrana a la presidencia en el 1998 marca una gira notable. En el proceso con las FARC, hubo principalmente dos papeles de la comunidad internacional. En el “Acuerdo de Caquetania” de 1999, se creó la Comisión Internacional de Verificación y de facilitación, donde su papel fue muy limitado hasta la constitución de un “grupo de diez países amigos” en 2001. Por el lado del ELN, también fue utilizado el instrumento del “grupo de países amigos”, pero limitado a cinco países. Sin embargo, no hubo un acuerdo entre el gobierno y este grupo armado para constituir una comisión internacional de facilitación y de verificación del proceso en general, sino que lo acordaron para verificar la zona de encuentro, concepto que no se definió finalmente. Una de las debilidades de ambos procesos fue que se trataron de manera separada, aunque Suiza, Noruega, España,

18 EEUU invirtió casi 1 millar de los 1.319.100 millones del Plan Colombia en operaciones militares y programas de erradicación de los cultivos de coca.

19 CHERNICK, Marc, *ibíd.*

Francia y Cuba participaron en los dos “grupos de amigos”, y que el Asesor Especial de la ONU coordinaba los varios esfuerzos y estaba presente en los dos procesos paralelos, lo que puede haberle dado el sentimiento al ELN de pasar al segundo plano.

2.7 Observaciones sobre el proceso del Caguán y el rol de la comunidad internacional

El ex Canciller de Colombia, Augusto Ramírez-Ocampo, resalta el rol muy positivo y activo jugado por la comunidad internacional, con los acuerdos realizados entre el gobierno colombiano, y/o la sociedad civil, y el ELN en Madrid y en Maguncia, la gira organizada para las FARC por Europa y los numerosos viajes de facilitadores internacionales al Caguán. Sin embargo, en opinión del gobierno Pastrana, el funcionario de la ONU, James Lemoyne, excedió su mandato, lo que contribuyó al distanciamiento con esta organización internacional luego del Caguán.²⁰ No obstante, este se puede relativizar. El momento en el que tuvo que actuar era muy diferente al de su predecesor Jan Egeland²¹, y estando en la mitad de las negociaciones, era su deber hacer propuestas a las partes para avanzar en el proceso. Lo que participó en debilitar a James Lemoyne, fue su gran soledad y la falta de apoyo de las varias organizaciones de la ONU a su trabajo.²²

Otros grandes problemas durante todos los intentos de paz fueron la falta de definición del rol de la comunidad internacional, y la poca claridad de los intereses de cada actor: Estado, guerrillas y países partes al Grupo de países amigos.²³

Ramírez-Ocampo deplora que “a la colaboración de la comunidad internacional nunca se le permitió actividad distinta que la de ser testigos y solo al final del fallido proceso se la autorizó para llevar a cabo tareas de facilitación”. Opina que “fue sin duda un error no haber atribuido desde el comienzo de las negociaciones un mayor papel a la comunidad internacional y en particular a la ONU”.²⁴ Es decir que no fue reconocida su importancia y su positiva influencia lo suficientemente temprano para que tuviera mayor efecto.

Aunque esta visión positiva sobre el rol jugado por la comunidad internacional este compartida con el coordinador del Programa de Política Pública de Paz de la Corporación Nuevo Arco Iris, Luis Eduardo Celis²⁵, quien recuerda asimismo que logró imponer temas cruciales como los derechos humanos, las libertades etc. en la agenda nacional, varias críticas se pueden hacer sobre su papel en el proceso del Caguán.

20 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, ex Canciller de Colombia y Profesor, entrevista del 28.07.2010.

21 ARIAS, Gerson, Coordinador del área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la Fundación Ideas para la Paz, entrevista del 28.07.2010.

22 *Ídem*

23 *Ídem*

24 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, en PNUD, *ibíd.*, p.465.

25 CELIS, Luis Eduardo, Coordinador del Programa de Política Pública de Paz de la Corporación Nuevo Arco Iris, entrevista del 16.07.2010

Expertos se acuerdan sobre la voluntad de protagonismo de estos actores, en lugar de la discreción que se hubiera necesitado. Esto junto con la defensa de sus propios intereses en vez del interés supremo de Colombia de la mayoría de los diez países amigos, y los varios puntos de vista de cada uno también pueden haber contribuido a debilitar su papel en el avance del proceso de negociación. Adicionalmente, careció de una estrategia clara de los actores presentes en la mesa de negociación durante la presidencia de Pastrana, y por eso tampoco estuvo claro que se necesitaba formar y alentar expertos en este tema.²⁶ Tampoco hubo base sólida para el apoyo internacional porque el gobierno colombiano, sencillamente, quería a alguien para legitimar el proceso, sin darle el espacio suficiente. Por ello, el rol se limitó a resolver problemas, y cuando hubo intentos de hacer más, como James Lemoyne, eso fue rechazado por las partes que estaban negociando.²⁷

Se hubiera requerido de la comunidad internacional la generación de capacidades para la paz, como en monitoreo, verificación, metodología, apoyo a ONG's y creación de otros "think tank".²⁸ Además, hubiera tenido que presionar para el reconocimiento de las raíces sociales, políticas y económicas del conflicto armado y apoyar en mejorar el entendimiento de la situación. A su defensa, parece que hubo manipulación por parte de la guerrilla, lo cual fue posible por el nombre elevado de protagonistas, con multiplicidad de intereses y de voceros, así como por la falta de coordinación entre actores internacionales y en la sociedad colombiana.²⁹

El Coordinador del área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la Fundación Ideas para la Paz, Gerson Arias³⁰, también explica la limitación de la comunidad internacional por dos otras razones. La primera es la conciencia de unos países que el proceso del Caguán no iba para ningún lado, dado que tanto el Estado como las FARC iban reforzando sus fuerzas armadas³¹, sin querer pagar el precio político de dejar su apoyo. La otra fue la de atender percepciones y discursos diferentes. Los países europeos siempre han tenido muy clara la visión del conflicto como de raíz social, económica y política, lo que explica su rechazo a participar en el Plan Colombia. Sin embargo, al mismo tiempo, estuvieron hablando de guerra contra terroristas con el presidente colombiano.

Estos puntos, junto con la falta de implicación de EEUU, único actor que realmente tenía y tiene influencia sobre el gobierno colombiano, y la limitación de poder impuesto por el

26 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

27 *Ídem*

28 RESTREPO, Jorge A., Director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), entrevista del 26.07.2010.

29 RESTREPO, Jorge A., *ibíd.*

30 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

31 El gobierno estaba negociando, pero al mismo tiempo, desarrollando el Plan Colombia con los EEUU, el cual preveía el reforzamiento y la modernización de las FFMM. Mientras tanto, las FARC aprovecharon la zona de despegue para reorganizarse e incrementar su fuerza.

gobierno y la guerrilla, son explicaciones no por el fin de las negociaciones con el presidente Pastrana, sino por el empate.

3. ¿Qué ha pasado con el conflicto armado en el periodo 2002 – 2010?³²

El ex presidente Álvaro Uribe fue elegido por su programa de Seguridad Democrática que prometía derrotar a las FARC, lo que era el seguimiento y reforzamiento de lo empezado por Pastrana después del fracaso del Caguán. Al mismo tiempo, procedió a la desmovilización y al desarme de las AUC e inició, con la ayuda de México, acercamientos con el ELN. En septiembre de 2002, el ahora ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, reiteró su apoyo incondicional en calidad de **buenos oficios**, a los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para lograr un acuerdo negociado en el que considera un conflicto riesgoso para el resto de América Latina.³³ La segunda parte de la presidencia de Uribe, del 2006 al 2010, empezó con un “inicio de acercamientos con la guerrilla de las FARC, después de cuatro años sin negociación”.³⁴ Asimismo, siguió con diálogos con el ELN que casi llevaron a un acuerdo en el 2007. Consolidó la política de “Seguridad Democrática con la del Salto Estratégico en el 2009. El segundo mandato de Uribe fue manchado por varios escándalos, de los cuales el de la parapolítica, los falsos positivos y la crisis con el poder judicial, uno de los más discutidos.

3.1 Las FARC

Respecto a las FARC, el primer mandato del ex presidente Uribe no trajo mucho cambio, dado que había sido elegido por su programa de Seguridad Democrática, especialmente dirigida contra esta guerrilla. En junio del 2003, justo después de la posesión de Uribe, dirigentes de las FARC se comunicaron dos veces con la comunidad internacional para exponerle su propuesta de solución negociada. Una vez al Grupo de Río, y otra, escribiendo directamente a Kofi Annan, quien reiteró la disponibilidad de buenos oficios de la ONU. Al mismo tiempo, las FARC insistieron sobre la necesidad de resolver el conflicto entre colombianos.³⁵ En agosto, sin embargo, las FARC y el ELN publicaron un comunicado conjunto donde decían que el presidente Uribe era un enemigo de la paz, y que prometían nunca empezar diálogos con él.³⁶

Después del rechazo por las FARC de una oferta en el 2005 del Premio Nobel de la Paz y arzobispo sudafricano Desmond Tutu para que conocieran al proceso de transición y reconciliación de Sudáfrica, las FARC pidieron la creación de un nuevo grupo de países

32 FISAS, Vicenç, “Anuario Procesos de Paz 2010”, Icaria editorial, Escola de Cultura de Pau, Universidad Autónoma de Barcelona, 2010.

33 [FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *ibid.*](#)

34 FISAS, Vicenç, *ibid.*, p. 89.

35 [FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *ibid.*](#)

36 [THE CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY'S – COLOMBIA'S PROJECT, http://ciponline.org/colombia/farc.htm](http://ciponline.org/colombia/farc.htm), página consultada el 09.07.2010.

amigos. Empero, EE.UU. insistiendo sobre la imposibilidad de negociar con terroristas, rechazando la propuesta de diálogo formulada por el portavoz de este grupo, Raúl Reyes. Luego, las FARC rechazaron varias ofertas de “pre diálogo”, hechas por la Iglesia Católica y por la Misión Técnica Exploratoria, constituida por Francia, Suiza y España.³⁷

Después de su reelección en 2006, Uribe se declaró abierto a dialogar con esta guerrilla, si cesaban las hostilidades. Otra vez, las FARC se dirigieron a la comunidad internacional, solicitando que los retiraran de las listas de terroristas e invitando a la Unión Europea a cooperar en un proceso de negociación de paz. Por la misma razón, se dijo dispuesta a enviar a países interesados o acoger delegaciones de estos para presentarle. El gobierno estando abierto a unas solicitudes de la guerrilla, el ambiente pareció propicio para adelantar el proceso. Casi llegaron a un acuerdo mínimo para poder dialogar, pero todo fue inmovilizado por la explosión de un carro bomba en la Escuela Superior de Guerra.

Luego de este episodio, el gobierno se limitó a tratar el tema humanitario con los demás gobiernos, respecto a las FARC. Autorizó a principios del 2007 a España, Francia y Suiza para retomar este tema. Congresistas demócratas norteamericanos también ofrecieron sus servicios. Bajo la presión del Presidente francés, Nicolás Sarkozy, y para acelerar la liberación de Ingrid Betancourt, Uribe excarceló al ex dirigente Rodrigo Granda. Para reactivar este proceso, después del asesinato de once diputados del Departamento del Valle, el Presidente venezolano, ofreció sus buenos oficios y recibió para esta tarea el apoyo de 112 gobiernos del grupo de Países No Alineados. Sin embargo, el gobierno colombiano terminó esta colaboración, luego de declaraciones de simpatía de Chávez a las guerrillas, y trasladó este trabajo de facilitación a la Iglesia Católica colombiana. A pesar de lo anterior, Chávez medió para varias liberaciones de rehenes. Luego de estos eventos, las FARC procedieron a numerosas liberaciones unilaterales. Durante esta temporada, Brasil y Francia se esforzaron en crear un nuevo grupo de países amigos para el acuerdo humanitario, mientras que las FARC denunciaban a España y a la Iglesia Católica por su toma de posición a favor del gobierno colombiano.

En febrero del 2008, las FFMM colombianas atacaron a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, lo que condujo al rompimiento de relaciones entre los dos países. Se trató de la crisis en la Cumbre de Río, la cual rechazó la violación de la integridad territorial de Ecuador y reafirmó el principio de inviolabilidad del territorio. La OEA no condenó a Colombia por este bombardeo, aunque se lo pidió Ecuador. Este golpe fue seguido por otros a dirigentes de las FARC y la opinión pública empezó a pensar que se podía derrotar a las FARC militarmente.³⁸

37 FISAS, Vicenç, *ibid.*, p. 90.

38 ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel Fernando, “La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC”, in “El declive de la Seguridad Democrática”, Revista Arcanos n°15, Corporación Nuevo Arco Iris, 2010, p. 7.

Fue en este momento que el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, declaró que el gobierno buscaría el diálogo directo con las FARC, sin la ayuda de mediadores.³⁹ Por sus críticas al presidente colombiano y a la operación contra Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, el cónsul de Francia en Bogotá, Noel Sáez, fue rechazado en su papel de mediador y acusado de conexiones con las guerrillas. Lo mismo sucedió en 2008 al mediador suizo, Jean-Pierre Gontard, a quien acusaron de haber entregado 500'000 USD a la guerrilla para la liberación de dos empleados de Novartis en el 2001, una empresa suiza.

A finales del 2008, las FARC repitieron que la mediación internacional era una condición para que las partes volvieran a discutir el tema del acuerdo humanitario.

3.2 El ELN

Hubo varios intentos de negociaciones con el ELN en México, o en Colombia con la facilitación del Embajador mexicano Andrés Valencia entre 2004 y 2005, pero fallaron por decisión del grupo armado por el voto de México contra Cuba en la ONU. Sin embargo, el ELN subrayó que un grupo de países amigos sí podría jugar un papel. En septiembre, el gobierno liberó por tres meses (renovados varias veces hasta recibir la libertad condicional en el 2007) al líder guerrillero Francisco Galán para que adelantara discusiones con la sociedad civil en nombre del grupo guerrillero, en la “Casa de Paz” en Medellín. Allí, se reunió con el gobierno también y con el apoyo de países amigos, los cuales jugaron un rol muy activo y discreto como necesitado.⁴⁰

Los diálogos siguieron en Cuba con el acompañamiento de Noruega, España y Suiza, donde empezaron unas rondas de conversación de casi dos años. Fue acordado que los países facilitadores tendrían un papel para tratar los “asuntos coyunturales”. Durante su IV Congreso, la guerrilla reiteró su voluntad de buscar una solución política al conflicto y propuso una hoja de ruta para el 2007, lo cual fue criticado duramente por el Alto Comisionado para la Paz, por no haber sido discutido con el gobierno antes de su publicación. Llegaron a un borrador de acuerdo, pero este nunca fue especificado dado que las exigencias del gobierno aumentaron, alejándose mucho de lo acordado anteriormente con el ELN.⁴¹ En efecto, debido a atentados por las FARC, la posición del gobierno colombiano se hizo más difícil frente a la opinión pública. Dicho grupo quería un cese de fuego y hostilidades bilateral, sin localización de sus miembros, y con la suspensión del TLC. El gobierno por su parte exigía la concentración e identificación de sus miembros, el listado estaría en manos de una comisión verificadora internacional. No se logró encontrar ningún acuerdo en la forma de concentrar y verificar los efectivos de la guerrilla y el “Acuerdo Base” nunca se firmó.

39 FISAS, Vicenç, “Anuario Procesos de Paz 2010”, *ibíd.*, p. 92.

40 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

41 CIVICO, Aldo, “Las negociaciones con el ELN, oportunidad perdida?”, en ARNSON, J. Cynthia y LLORENTE, María Victoria (de.), Cuadernos del Conflicto, “Conflicto Armado e Iniciativas de Paz en Colombia”, Fundación Ideas para la Paz y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009, p. 24.

A este momento crucial, el Presidente Chávez ofreció sus buenos oficios y las partes se reunieron en Caracas en septiembre de 2007, mientras las relaciones entre los dos países estaban en buenas condiciones. El ELN pidió a la comunidad internacional que lo retirara de su lista de terroristas y agradeció a Venezuela por reconocer su carácter político. Las cosas se dañaron cuando Chávez empezó a expresar simpatía por el ELN y las FARC, y violó el protocolo, contactando directamente al Comandante del Ejército colombiano, el General Mario Montoya.⁴² Uribe lo desmintió de una vez de su rol como intermediario. Fue el comienzo del deterioro dramático de las relaciones bilaterales que acabó con las relaciones comerciales entre los países y se terminó con el rompimiento de relaciones diplomáticas el 22 de julio del 2010. Sin embargo, el nuevo presidente colombiano Juan Manuel Santos propició el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el presidente venezolano, hecho que se anunció el 10 de agosto y se concretó el 21 de agosto con las comisiones de alto nivel que se establecieron entre los dos países.

Poco después, en 2007, Francisco Galán renunció a la guerra y el COCE le retiró la vocería. También rechazó nuevos acercamientos con el gobierno, dado que no había una nueva ronda prevista.

Las negociaciones que se llevaron a cabo en la Casa de Paz en el 2005-2006 entre el gobierno y el ELN estuvieron muy positivas en el sentido que respetaron la discreción necesaria, y limitaron el número de actores en la mesa de negociaciones, empezando con negociaciones entre el grupo guerrillero y representantes de los sectores más importantes de la sociedad civil, seguidas por otra mesa entre el ELN y el gobierno. Gerson Arias añade otro punto muy positivo, el cual fue la credibilidad política de los actores nórdicos presentes y también su fuerza económica. El problema de este caso fue diferente de los precedentes y fue uno de definición. El grupo ilegal quería la participación activa de la comunidad internacional, pero éste quiso pedirle dinero únicamente, antes de llegar a un acuerdo. Eso hubiera podido ser discutido, pero como punto de llegada y no como petición para seguir.⁴³

Expertos en el tema, como International Crisis Group⁴⁴, están de acuerdo en que el rol de la comunidad internacional fue más discreto y apropiado en los diálogos entre el gobierno y el ELN en la Habana, en Cuba, pero que le faltó reales avances. El ex Canciller Ramírez-Ocampo nota la importancia como acompañante en este proceso, y que hizo bien en no tomar demasiadas iniciativas.

42 CIVICO, Aldo, *ibíd.*

43 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

44 PFEIFFER, Silke, Directora para Colombia y Región Andina de International Crisis Group (ICG), y LETTS, Nicolás, Analista para Colombia y Región Andina de la misma organización, entrevista del 27.07.2010.

A pesar de los alcances, se necesita resaltar la falta de apoyo de las instituciones del estado democrático a este proceso, sin apoyo ni propuestas de los partidos políticos, las cortes y parlamentarios.

3.3 Las AUC

Respecto a las AUC, el líder, Carlos Castaño, se había comunicado por primera vez con la comunidad internacional a finales del 2002, pidiéndole a la ONU que verificara su cese al fuego unilateral. Se inició el proceso de desmovilización con el apoyo de la OEA, la cual creó la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP). La Misión incluía la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia. Este proceso se adelantó sin la ONU, la cual rechazó cualquier respaldo porque no reconocía a las AUC como actor político.⁴⁵ No trataré en detalle sobre este grupo armado ilegal, dado que las estructuras han sido teóricamente desmontadas y el grupo desarticulado hoy en día.

3.4 Organizaciones internacionales y participación internacional en general

Desde el punto de vista de las organizaciones internacionales, el resultado de los cuatro primeros años fue mitigado. En 2004, el gobierno de Colombia y el Secretario General de la OEA firmaron un acuerdo para establecer la MAPP. Al lado de este reforzamiento, la ONU pareció deslegitimada después del fracaso del Caguán y del rechazo de colaborar en la desmovilización de las AUC. En el 2005, el Secretario General de la ONU suspendió la misión de buenos oficios, reconociendo "la imposibilidad de realizar esta tarea y poder mantener un contacto directo con los responsables de la guerrilla", como lo escribe Vicenç Fisas en el Anuario 2010 de los procesos de paz.⁴⁶

Además, el ex presidente Uribe fustigó de manera repetida a organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG's) como Human Rights Watch y Amnistía Internacional entre otros, por críticas que hicieron sobre su política.⁴⁷ No olvidemos que la senadora Piedad Córdoba pidió en el 2008 la mediación de Argentina, Ecuador y Venezuela para la liberación de rehenes, lo que fue rechazado también por el presidente Uribe.⁴⁸ A cambio del gobierno, las FARC pidieron numerosas veces la participación de la comunidad internacional para reanudar diálogos y para devolver cuerpos o negociar liberaciones de secuestrados⁴⁹, lo que muestra otra vez la necesidad de darle valor a la participación internacional.

45 [FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *ibid.*](#)

46 FISAS, Vicenç, "Anuario Procesos de Paz 2010", *ibid.*, p. 89.

47 [HUMAN RIGHTS WATCH, http://www.hrw.org/en/news/2009/03/05/colombia-end-threats-unionists-rights-workers](http://www.hrw.org/en/news/2009/03/05/colombia-end-threats-unionists-rights-workers), página consultada el 29.06.2010.

48 [EL NUEVO DIARIO, "Uribe insiste en rechazar participación internacional para liberación de rehenes", 26.12.2008.](#)

49 Entre otros, en julio del 2007 para llevar a cabo la entrega de cuerpos, periódico Equinoxio <http://equinoxio.org/estancias/entrega-inmediata/1599-1599/> y en enero del 2009 enviando una carta a la senadora Piedad Córdoba, Radio Santa Fe

3.5 Observaciones sobre el rol de la comunidad internacional

De estos varios intentos de diálogos de paz, se pueden destacar muchos esfuerzos por parte de la comunidad internacional para proponer espacios de diálogo, buenos oficios, facilitación, creación de grupos de países amigos e intermediarios para intercambios humanitarios, y en insistir en seguir el proceso cuando se presentaron crisis, como en el Caguán. Así, fomentó un ambiente para crear la confianza necesaria al proceso de negociación.

Sin embargo, hay unas críticas generales que se pueden hacer. Primero, todos los intentos de paz anteriores han padecido una falta crucial de coordinación, tanto entre los países involucrados, como al interior de la sociedad colombiana. Cada país llegó con sus propios intereses, su visión del conflicto, sus ideas para resolverlo y con la voluntad de protagonizarse. Eso hizo el liderazgo de grupos de países complejo, dado que faltaron un vocero único, así como una estrategia bien definida. Otro problema fue el caos alrededor del papel de la sociedad civil que tenía que acompañar los varios procesos, y sobre todo la determinación clara de quién era parte de este grupo. Adicionalmente, parece que la comunidad internacional no siempre entendió bien la situación al momento de actuar, y que con este conocimiento limitado no reconoció la limitación de Colombia en términos de capacidades para la paz, ámbito en el cual necesitaba apoyo.

La reacción del presidente Uribe de sacar a los mediadores francés y suizo de negociaciones, así como al Presidente Chávez aunque sea muy diferente el caso, fue una señal muy fuerte al mundo entero que los esfuerzos internacionales no eran bienvenidos y riesgosos por quien los intentara. Además de siempre limitar el rol y alcance de facilitadores, criticó numerosas veces a organizaciones no gubernamentales internacionales, tal como International Crisis Group y Amnistía Internacional, respetadas por la comunidad internacional por su imparcialidad y el valor de sus investigaciones, mostrando su rechazo de propuestas y recomendaciones otras de las militares, es decir que rechazó de manera general lo que no era de tendencia norteamericana.

4. ¿Qué es el conflicto hoy?

4.1. La situación general

4.1.1 Visiones del conflicto

La percepción general es que, aunque estén debilitadas, las FARC se han adaptado y han desarrollado nuevas estrategias y siguen bien organizadas, con su jerarquía, y por eso no será posible derrotarlas militarmente. Por el ELN, hay dudas sobre su capacidad de actuar

<http://www.radiosantafe.com/2009/01/07/gobierno-descarta-mediacion-internacional-en-liberacion-de-secuestrados/>

como grupo unido bajo el control del Comando Central (COCE), y se subraya que no hay un representante claro con quien se podría discutir. Tanto las FARC y el ELN se han deslegitimado fuertemente con los actos violentos contra la población civil y metiéndose en el narcotráfico, así que la opinión pública no parece dispuesta a negociar con ellos. Tanto embajadas como analistas, tal como Luis Celis, María Victoria Llorente, Directora de la Fundación Ideas para la Paz y Jorge Restrepo, Director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, insisten sobre el cambio que se ha operado en la sociedad civil colombiana y en el ambiente global frente al conflicto, es decir que parece haber más voluntad de derrotar a las guerrillas militarmente, en vez de negociar las reformas del país con estas.

A pesar de esto, el nuevo presidente Juan Manuel Santos y su vicepresidente Angelino Garzón dejan las puertas abiertas como lo han repetido el 31 de julio del 2010, después de la llamada de Alfonso Cano, líder de las FARC a abrir un diálogo con el nuevo gobierno. Las condiciones del gobierno entrante son claras y siguen en la misma dirección que bajo el presidente Uribe, es decir que la única salida posible para las guerrillas es la desmovilización, como lo escribe Cesar Paredes en *Semana.com*.⁵⁰ El Vicepresidente Garzón, frente a la comunidad internacional y a organizaciones de la sociedad civil colombiana, ya había reiterado durante la Comisión de Seguimiento del Proceso Londres-Cartagena-Bogotá del 19 de julio pasado la disposición del futuro gobierno a negociar, si unas condiciones están reunidas: que las guerrillas liberen a todos los secuestrados, que dejen de secuestrar, los actos de terrorismo, las minas antipersonales y el reclutamiento forzado, y que pidan perdón al pueblo colombiano. O sea, piden que el primer paso venga de los grupos armados ilegales.

Además, durante la Comisión de Seguimiento, el vicepresidente Garzón confirmó que siempre iba a buscar el acompañamiento internacional, con metas claras y que necesitaba su apoyo para construir un nuevo plan nacional para los Derechos Humanos entre otros. Le pidió al G24 denunciar a los partidos que no respetan el Acuerdo Democrático Fundamental que han firmado, porque “los organismos internacionales son validadores de todo lo que hace el gobierno”. Sin embargo, no fue muy claro el rol que le quiere dar a la comunidad internacional en un eventual proceso de negociación.

Aunque no esté muy claro el rol que le quisiera dar el gobierno, la Comisión de Conciliación Nacional afirmó desde su creación en el 1995 la necesidad de un apoyo internacional, desde el comienzo de cualquier proceso de negociación.⁵¹ Además, Ramírez-Ocampo y Arias insisten en que las FARC han pedido varias veces la presencia de testigos internacionales para liberaciones de secuestrados y han reconocido la

50 PAREDES, Cesar, “Es posible aún una negociación con las FARC”, <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/posible-negociacion-farc/142546.aspx>, 02.08.2010.

51 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “Comunidad Internacional y Paz”, PNUD, *ibíd.*, p. 465

importancia de la comunidad internacional. Esto junto con el hecho que ayudó a seguir el proceso durante cuatro y dos años en el Caguán y la Habana respectivamente, a pesar de las dificultades, demuestra la necesidad de una participación internacional.

4.1.3 Posiciones de los miembros de la comunidad internacional

La Unión Europea tiene las FARC, el ELN y las AUC en la lista de grupos terroristas⁵², lo que impide negociación directa. Sin embargo, la percepción de los países europeos del conflicto interno es que es más que una lucha anti terrorista y que se debe enfrentar con otras medidas, aunque no siempre es expresado de esta manera frente al gobierno colombiano. Unos países ven una combinación de los dos conflictos, armado y anti terrorista, porque estos grupos tienen su razón de ser en problemas políticos, sociales y económicos de Colombia, pero que desarrollaron actos terroristas tales como el secuestro, el uso de minas antipersonales y bombas. No hay necesariamente una voluntad de la comunidad internacional de promover grandes reformas, dado que la Constitución de 1991 ya es moderna.

A pesar de que esté involucrada en procesos regionales de desarrollo y que empuje el tema de los Derechos Humanos, el conflicto colombiano no parece ser la prioridad de la Unión Europea por las razones expuestas líneas atrás. Por eso es difícil pedirle que sea proactiva en llevar un nuevo diálogo con las guerrillas, si no hay primero un impulso y solicitud del gobierno o de estos grupos armados ilegales.

En EEUU, el nuevo presidente, Barack Obama, ha tenido una posición menos beligerante que su predecesor y ha mostrado a varios países su disposición a dialogar, en su discurso de El Cairo en Egipto por ejemplo. Debido a la fuerte crisis financiera que vive EEUU, la ayuda por el Plan Colombia ha bajado este año, y aunque los dos países han firmado un acuerdo de cooperación, prestando a los norteamericanos siete bases militares, el Tratado de Libre Comercio (TLC) está dejado al lado por el gran país.

Tanto en la Fundación Ideas para la Paz como en International Crisis Group se destacan la importancia de un rol de EEUU en la resolución de la crisis con Venezuela, y en una salida negociada del conflicto armado. Vicenç Fisas, el Director de la Escuela de Cultura de Paz de Barcelona, insiste en su implicación directa como condición *sine qua non*.⁵³ Pruebas de este cambio se notan también en el discurso del Embajador de EEUU en Bogotá, William Brownfield, quien señaló que su país “estaría dispuesto a escuchar propuestas que contribuyeran a la búsqueda de una solución del conflicto colombiano y a estudiar la situación jurídica de los presos de las FARC en cárceles de su país”.⁵⁴ Otra señal de cambio, la repartición de los recursos del Plan Colombia ha evolucionado hacia un incremento de

52 La Guardia Civil española, <http://www.guardiacivil.org/terrorismo/grupos/lista.jsp>, consultado el 13.08.2010.

53 FISAS, Vicenç, Discurso de lanzamiento del Anuario 2010 de Procesos de Paz, Bogotá, 07.07.2010.

54 FISAS, Vicenç, “Anuario Procesos de Paz 2010”, *ibíd.*, p. 98.

temas sociales y de reinserción de ex combatientes, insistiendo más y más sobre el tema de Derechos Humanos, reconociendo al mismo tiempo, y de manera implícita, que las raíces del conflicto son más complejas que sólo terroristas.⁵⁵

Vicenç Fisas afirma que las FARC desean negociar una solución política, basándose en sus comunicados del 22 de febrero y del 21 de junio del 2010. Además, acaban de pedirle un diálogo al presidente colombiano entrante, a lo cual Angelino Garzón respondió que lo aceptaban si respetaban las condiciones expuestas líneas atrás. El ELN siempre ha insistido en una salida negociada, y como lo dice Luis Celis, “desde el 1997, no está en la guerra, pero tampoco en la paz”.⁵⁶ En la entrevista del 4 de julio de este año, Pablo Beltrán, del COCE, reconoce la voluntad del ELN de una solución al conflicto armado negociada, pero que la definición del gobierno de un “diálogo” es la rendición o la entrega. Con Santos, dice que durante cuatro años más, el país seguirá con la política de los EEUU y que éstos siguen con el mismo diálogo que del predecesor de Barack Obama, Georges W. Bush.⁵⁷

Negociar con las FARC y/o con el ELN parece desafortunadamente muy difícil por ahora. Primero por el problema de confianza entre estos grupos y la sociedad colombiana, incluso el gobierno, por los hechos históricos y por los actos terroristas. Segundo porque las FARC, parecen no estar suficientemente debilitados para tener que negociar⁵⁸, ni se han sentado hasta ahora en posición de debilidad relativa.⁵⁹ Además, Juan Manuel Santos ha sido elegido gracias a la promesa de seguir la política de Uribe de Seguridad Democrática, y no va a poder bajar la guardia los primeros años. La doctora Llorente añade que otro problema es el apoyo (o tolerancia) por parte de Venezuela frente a estos grupos, lo que desvaloriza cualquier intento de paz.⁶⁰ Por ello, se necesita abordar el conflicto con los vecinos, en particular con Venezuela, como parte importante para hacer frente al conflicto interno.⁶¹

4.2 Las relaciones con los países del “Eje bolivariano”

Las relaciones con los países del “eje bolivariano”, Venezuela, Ecuador y Bolivia principalmente, están por definir por el nuevo gobierno. El presidente Santos ha hecho declaraciones que van en el sentido de un diálogo, y de respeto. Después del rompimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela a finales de julio de 2010, lo que finalmente es la formalización de un estado *de facto*, las relaciones entre los dos vecinos sólo puede ir

55 *Ídem*

56 CELIS, Luis Eduardo, *ibíd.*

57 BELTRÁN, Pablo, entrevistado por Olga Abreu de la agencia PREALA, Prensa Alternativa Andina, “El cuarto de hora de la guerrilla”, Quito, Voces de Colombia, 04.07.2010

58 PFEIFFER, Silke, *ibíd.*

59 LLORENTE, María Victoria, Directora de la Fundación Ideas para la Paz, entrevista del 22.07.2010.

60 *Ídem*

61 PFEIFFER, Silke, *ibíd.*

mejorando y va a empezar desde cero, sin prisa para Santos, como lo analizó Humberto de la Calle.⁶² Una guerra no es factible primero por la crisis interna que vive Venezuela y por el poco apoyo por parte de la sociedad venezolana que tiene el gobierno. Además, Colombia no tiene interés en seguir en esta dirección, porque refuerza las guerrillas contra las cuales gasta muchos esfuerzos y dinero, daña su economía, y vuelve todas las relaciones internacionales complicadas, restringiéndolas a una agenda de seguridad. La gira de Santos a Europa muestra que es lo contrario de lo que está buscando y que el interés económico es su prioridad.⁶³ Quedándose por fuera de la polémica y de las tensiones, sin hacer ni un comentario al respecto, el presidente Santos está libre de manejar la crisis y de desarrollar una estrategia. Además, Chávez ha hecho una diferencia entre Santos y Uribe, y sigue afirmando que quiere diálogo con el presidente colombiano, aunque había anunciado el 25 de abril del 2010 que Santos podría 'generar una guerra' entre Venezuela y Colombia.⁶⁴

Sin embargo, Juan Manuel Santos ha afirmado desde su elección que aspira a “trabajar para desarrollar una agenda conjunta en todos los frentes” y que los países de la región tendrán en él un aliado incondicional porque “la diplomacia y el respeto serán el eje de nuestras relaciones internacionales”.⁶⁵ Hablando de su gira por Sudamérica, México, Panamá, Chile, Argentina y Perú, dijo “buscar los mejores amigos”.⁶⁶ Y lo necesita. Durante el gobierno de Uribe, Colombia se ha ido aislando en el continente. Álvaro Uribe estuvo buscando aliados para la guerra, y no para la paz.⁶⁷ Apoyó a Iraq para confirmar su relación especial con EEUU, mientras los demás lo rechazaban. Entró en la “lucha contra el terrorismo”, mientras el tema más importante de Sudamérica es la defensa de la soberanía y la inviolabilidad del territorio nacional. Y para terminar, esta relación misma con EEUU estuvo durante muchos años, y todavía en parte, a contracorriente de la mayoría del continente. Fue únicamente por la búsqueda de acuerdos humanitarios que

62 DE LA CALLE, Humberto, “Vientos de guerra”, El Espectador, 24.07.2010.

63 BAYER, Anna-Karina, “La tercera vía de Juan Manuel Santos con la comunidad internacional”, Boletín n°8 Paz, Conflicto y Seguridad, Corporación Nuevo Arco Iris, 17.08.2010.

En mayo de este año, se firmó el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, que todavía queda por ratificar. La gira de Santos prueba que el interés económico es muy fuerte ahora. Después de haber firmado el TLC con la Unión Europea en mayo del 2010, el futuro Presidente pidió a Francia y Alemania su apoyo para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Nicolás Sarkozy (Presidente francés) y Ángela Merkel (Primer Ministra de Alemania) ya le aseguraron su apoyo. El único jefe de Estado con quien habló de DH fue el británico David Cameron. Por primera vez desde hace mucho tiempo, el tema de la seguridad no fue en el centro de los encuentros, sino la relación económica y la que sostiene Colombia con sus vecinos, y en particular con Venezuela, según el periódico en línea semana.com del 10.07.2010.

64 EL TIEMPO, “Santos podría 'generar una guerra' entre Venezuela y Colombia, aseguró Chávez”, 23.04.2010.

65 EL TIEMPO, “La diplomacia y el respeto serán el eje de nuestras relaciones internacionales”, dijo Santos”, 21.06.2010.

66 EL ESPECTADOR, “México, primer destino del presidente electo en su nueva gira”, 21.07.2010.

67 PARDO, Rodrigo, “Cambios en el escenario de la región andina y alternativas de política extranjera para Colombia”, en ARNSON, J. Cynthia y LLORENTE, María Victoria (de.), *ibíd.*, p.39.

se acercó a otros países, Venezuela, Francia, España y Suiza, que son generalmente los críticos de la política norteamericana.⁶⁸

Por el lado de Ecuador, la situación parece mejorarse, después del rompimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador por el ataque a una base de las FARC en su territorio, sin su aceptación. En efecto, las fuerzas militares de este país han dado golpes a estructuras de guerrillas colombianas, y el Presidente, Rafael Correa, asistió a la posesión de Santos el 7 de agosto y confirmó que es bienvenido en Ecuador, y que dado que tiene la inmunidad de Presidente, el poder judicial ecuatoriano no lo puede arrestar. Fue muy bien recibido que Santos entregara los computadores de Raúl Reyes como lo pedía Ecuador y dice que en muy poco tiempo se normalizarán totalmente las relaciones”. Sólo falta la información del bombardeo.⁶⁹

La sociedad civil parece querer un cambio en las relaciones exteriores. Mientras Uribe valoraba más la guerra contra las FARC que la normalidad en las relaciones internacionales⁷⁰, la reacción que tuvo frente a la denuncia de Colombia ante la OEA por la presencia de guerrillas en Venezuela muestra lo contrario. Lo principal es que casi no hubo reacción, porque parecía un “viejo cuento conocido”, como lo asegura Humberto de la Calle. También puede ser una señal de que quisiera una manera de hacer más diplomacia.⁷¹

4.3 ¿Quién podría facilitar o mediar un eventual proceso?

El ex Canciller Ramírez-Ocampo insiste sobre la necesidad de la participación internacional y escribe en el informe del PNUD en 2003 que “después de la experiencia vivida puede afirmarse que para poder restablecer la confianza y crear el ambiente propicio para reiniciar los diálogos, adelantar acuerdos humanitarios y eventualmente reconstruir un proceso de negociación, es indispensable el apoyo de la ONU y de los países amigos”.⁷² Aunque la importancia de un rol de la comunidad internacional casi nunca está puesta en duda, se requiere reunir unas condiciones, como lo recuerda el Informe del PNUD.⁷³ Primero, debe ser neutral. También debe tener influencia o capacidad de presión sobre ambas partes. Ramírez-Ocampo añade otra condición, es que debe tener capacidad logística para “asegurar la imparcialidad, la seriedad, el seguimiento y la verificación necesarios para alcanzar acuerdos de paz y, aún más, para poder aplicarlos con la puntualidad necesaria que exige su éxito”.⁷⁴

68 *Ídem*

69 EL ESPECTADOR, “Santos es bienvenido a Ecuador’: Rafael Correa”, 08.08.2010.

70 PARDO, Rodrigo, *ibíd.*

71 DE LA CALLE, Humberto, “Venezuela: ¿ventana de oportunidad?”, El Espectador, 17.07.2010.

72 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “Comunidad Internacional y Paz”, PNUD, *ibíd.*, p. 466.

73 PNUD, *ibíd.*, p. 405

74 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “Comunidad Internacional y Paz”, PNUD, *ibíd.*, p. 466.

4.3.1. Las organizaciones internacionales

Por el lado de las organizaciones internacionales, el PNUD y la MAPP-OEA, siguen muy activos. Por lo de las Naciones Unidas, han tenido en general un rol bastante marginal, después de las tensiones que hubo con James Lemoyne en el proceso del Caguán y el rechazo de apoyar el proceso con las AUC, su rol se ha limitado al ámbito humanitario y de desarrollo. Además, no es seguro que hoy en día tengan las capacidades, ni que la regla de consenso permita una acción efectiva y de gran envergadura en el área de la paz.⁷⁵ Sin embargo, dada la experiencia que tiene en construcción de paz en el mundo entero, su imparcialidad y universalidad, y falta de interés económico directo, en cambio a los países, parece ser uno de los únicos actores capaz de coordinar esfuerzos para llegar a un acuerdo con las guerrillas.

En cambio, será difícil para el G24 tomar la iniciativa, ya que está compuesto por veinticuatro países con políticas, culturas e intereses heterogéneos. A pesar de esta diversidad, podría ser utilizado como foro para coordinar unos esfuerzos y para fortalecer el diálogo entre los países europeos y norteamericanos con respecto a una colaboración o un apoyo a un eventual proceso.

Las organizaciones multilaterales dividen los expertos. Tanto Gerson Arias de la FIP y Nicolás Letts de ICG no ven posibilidad para la OEA de mediar y resolver el conflicto armado por las dinámicas y alianzas internas. María Victoria Llorente de la FIP añade que su debilidad se notó fuertemente en el magro papel que jugó en la crisis en Honduras.⁷⁶ Mientras Gerson Arias tampoco lo ve posible con la UNASUR, tal como Jorge Restrepo del CERAC⁷⁷, relativiza, diciendo que se necesitará por lo menos su apoyo, y el de la OEA, para legitimar cualquier proceso.

Sin embargo, expertos de ICG no descartan un rol para la UNASUR, dado la importancia que tiene para Brasil, potencia regional y potencial facilitador, y dado el rol positivo que ha jugado en dos ocasiones anteriores (crisis en Bolivia 2008, tensiones regionales en 2009 en ocasión del Acuerdo de Cooperación en Defensa entre Colombia y EE.UU.). Sin embargo, es un organismo en construcción que a la fecha no ha sido ratificado por un importante número de países, incluyendo Colombia.⁷⁸ Además, tanto las FARC, como el ELN le pidieron a la UNASUR incluir la solución política al conflicto colombiano en su agenda.⁷⁹

La OEA sí, debería implicarse directamente, según Restrepo, porque ha generado capacidades para facilitar el proceso de desmovilización de las AUC, lo que se necesita

75 RESTREPO, Jorge A., *ibíd.*

76 LLORENTE, María Victoria, *ibíd.*

77 RESTREPO, Jorge A., *ibíd.*

78 PFEIFFER, Silke, y LETTS, Nicolás, *ibíd.*

79 FISAS, Vicenç, “Anuario Procesos de Paz 2010”, *ibíd.* p. 100.

absolutamente para lograr una salida negociada del conflicto.⁸⁰ Otros dicen que debería jugar un rol técnico y presionar políticamente.

4.3.2. Los países

El tercero deberá ser neutral e imparcial para tener la confianza de ambas partes y poder construir la voluntad de negociar que seguido hace falta.⁸¹ Otra condición es que haya aval de los EEUU para que no caiga en el futuro. Dado estos puntos, según el informe del PNUD parece que el único actor internacional que pueda afectar las dos partes es EEUU mismos. Empero, que “Estados Unidos tiene una agenda demasiado abultada y demasiado sesgada en el conflicto como para mediar con eficacia y con los ojos puestos en el supremo interés del pueblo colombiano”.⁸² Sin embargo, y como lo comenté anteriormente, el cambio de gobierno norteamericano parece más abierto a aceptar una salida negociada, bajo unas condiciones.

Dado que EEUU ya rechazó las negociaciones con las FARC en el pasado, y dado la influencia que ha tenido últimamente sobre el gobierno colombiano, parece importante su apoyo, aunque una participación directa no es necesaria. Vicenç Fisas dice que “sería bienvenida una declaración proveniente del Gobierno de Estados Unidos y de Naciones Unidas”.⁸³ Analistas como Jorge Restrepo, ven sobre todo un rol de EEUU en la construcción de relaciones de cooperación con Venezuela.⁸⁴

Debido a las listas antiterroristas vinculadas con leyes estrictas, los países que podrían participar en negociaciones con grupos terroristas son los que, en el continente europeo, quedan por fuera de la Unión Europea, es decir Noruega y Suiza.⁸⁵ Los dos, además, tienen gran experiencia en resolución de conflictos, son reconocidos por su posición neutral y ya jugaron un buen papel, discreto y eficaz, durante las negociaciones con el ELN en la Casa de Paz de Medellín.⁸⁶ A eso se debe sumar que son países que, aunque tienen intereses económicos, son más moderados que EEUU o España por ejemplo. Eso les da credibilidad política. Otra necesidad era la de capacidad logística y credibilidad económica, lo que ambos tienen.

En el continente sudamericano, cuatro países han mostrado su disposición para colaborar en la construcción de un continente de paz, cuando surgió la crisis entre Colombia y Venezuela: Brasil, Paraguay, Panamá y Argentina. El ex Presidente de Argentina, Néstor Kirchner, involucró su país en su condición de Secretario General de la UNASUR, mientras

80 RESTREPO, Jorge A., *ibid.*

81 PNUD, *ibid.*, p. 404

82 *Ídem*

83 FISAS, Vicenç, Discurso de lanzamiento del Anuario 2010 de Procesos de Paz, *ibid.*

84 RESTREPO, Jorge A., *ibid.*

85 CARL, Andy, “Ending wars peacefully just got harder”, BBC news, 29.06.2010.

86 ARIAS, Gerson, *ibid.*

los demás ofrecieron su mediación como país. De estos cuatro países, sólo Argentina y Brasil tienen la capacidad logística y credibilidad económica suficiente para participar en un eventual proceso de diálogo. Y de los dos, parece que Brasil es el único que es respetado tanto por el gobierno como por las guerrillas, por su buena relación con el “eje bolivariano”. Ya colaboró con medios logísticos a intercambios humanitarios y una participación más amplia dependerá de si desea involucrarse como tal, o por la UNASUR. Los demás países andinos tienen demasiados intereses por una u otra parte, así como problemas vinculados directamente con el conflicto para poder cumplir con la neutralidad e imparcialidad necesaria.

Entonces, considero que el primer paso debe hacerse con un país único que podría ser Brasil, Noruega o Suiza, actuando como “constructor de confianza y de voluntad de negociar”, abriendo canales de diálogo. Otra posibilidad sería un grupo limitado de países, con papeles diferentes y muy bien definidos y coordinados, actuando con discreción. Con esta opción, un apoyo de la ONU como coordinador o vocero sería muy bienvenido. De todas formas, EEUU, la OEA y la UNASUR deberán dar su apoyo formal, por lo menos, a cualquier proyecto legítimo, por las razones evocadas atrás.

5. Recomendaciones

Existen cuatro razones principales para que la comunidad internacional se involucre en la resolución del conflicto armado colombiano. Dado que hay una agenda internacional en el conflicto armado, tal como la crisis humanitaria, el narcotráfico, y la lucha antiterrorista, hay una necesidad de que la comunidad internacional acepte su corresponsabilidad y apoye los esfuerzos nacionales.⁸⁷ Segundo, los grupos armados ilegales han insistido en la necesidad de la participación de la comunidad internacional de manera repetida, en facilitación y verificación de procesos y acuerdos. Además, su participación ha permitido seguir con procesos muy complejos durante cuatro años con las FARC y dos con el ELN, lo que demuestra la “eficacia” de un acompañamiento internacional. Otra razón es que si no se resuelve el conflicto interno colombiano, hay fuertes riesgos de que la violencia se propague en toda la región, como ya ha empezado a hacerlo.

A. Recomendaciones para la comunidad internacional

1. *Acompañar el proceso entero*, desde el principio de intercambios entre el gobierno y grupos armados ilegales hasta el fin de la violencia. Esto requiere una actitud proactiva de la comunidad internacional.
 - En la fase previa a negociaciones:

- a) *Empujar el tema de la salida negociada del conflicto en discusiones con el gobierno*⁸⁸, sean bilaterales o en el ámbito del G24. El Presidente Santos ha mostrado señales de que quiere ampliar la agenda de cooperación con la comunidad internacional. Ésta, en contraparte, debe insistir en la necesidad de terminar con la violencia interna de Colombia con reformas que incidan sobre las raíces sociales, políticas y económicas del conflicto, acompañando las medidas militares que han dominado estos últimos ocho años. Debería actuar para que estas reformas, las principales tres son los temas de las tierras, de la competencia política y de las víctimas⁸⁹, estén en la agenda nacional y que se materialicen. Es decir que se requiere una actitud proactiva de la comunidad internacional.
- b) *Abrir canales de discusión entre el gobierno y los varios grupos armados ilegales para fomentar un mejor entendimiento de la posición de la otra parte.*⁹⁰ Esto va a participar en restablecer la confianza que falta hoy en día, y a crear un ambiente propicio a un diálogo. En este proceso, la comunidad internacional debe facilitar la comprensión entre las dos partes. Se necesita que ayude a construir una voluntad de negociar. Por ello, se podrían proponer espacios por fuera del país.⁹¹
- c) *Crear capacidades para la paz.*⁹² Se necesitan investigaciones para mejorar el entendimiento de la situación en detalle, fortalecer organizaciones independientes colombianas o extranjeras de acompañamiento a un proceso de paz, desarrollo de capacidades de monitoreo y de verificación y creación de la infraestructura necesaria para la facilitación o mediación.

➤ Durante el diálogo:

- a) *Acompañar y apoyar un diálogo.* Eso incluye ayudar a precisar las posibilidades de consenso, o más bien de temas que podrán ser discutidos entre las partes presentes en la mesa de diálogo.⁹³ Además, tendrá que actuar para que las partes no se retiren de la mesa por si acaso suceden acciones susceptibles de romper el diálogo.⁹⁴ Esto es la continuación del apoyo a la comprensión.

88 CELIS, Luis, *ibid.*, y PFEIFFER, Silke, y LETTS, Nicolás, *ibid.*

89 CELIS, Luis, *ibid.*

90 PNUD, *ibid.*, p. 403.

91 ARIAS, Gerson, *ibid.*

92 RESTREPO, Jorge A., *ibid.*

93 PNUD, *ibid.* p.403.

94 CHERNICK, Marc, *ibid.*

- b) *Proponer asistencia técnica y financiera.*⁹⁵ La asistencia técnica es seguir desarrollando las capacidades como lo propuesto líneas atrás. Por lo de la asistencia financiera, es crucial que haya apoyo por organizaciones internacionales como el BID y el Banco Mundial desde este punto, ya que un proceso de paz es costoso. Debe colaborar en manejar y racionalizar los costos. Un apoyo financiero puede ser un incentivo importante para que las guerrillas dejen las armas por ejemplo. También se debe tener en cuenta el precio que tendrá la reinserción de ex combatientes.⁹⁶
- c) *Ofrecer garantías de seguridad a los representantes de todas las partes, así como el espacio de diálogo.*⁹⁷
- d) *Seguir con el apoyo a iniciativas regionales y locales de construcción de paz.*⁹⁸ Esto incluye dos partes. La primera es desde lo local hacia lo nacional. Al principio de los intercambios con el gobierno es muy importante fomentar acciones e impulsos desde las regiones porque cada parte del territorio y cada frente de los grupos ilegales tiene raíces históricas y razones particulares diferentes de ser. La segunda parte viene cuando las partes ya han alcanzado un acuerdo mínimo y requiere apoyar la aplicación de éste con matices según el entorno local.
- Al fin de la negociación:
- a) *Fortalecer los alcances y seguir con el apoyo a intercambios* entre el gobierno y la guerrilla, para que no pueda haber sabotaje que destruya los alcances.
- b) *Verificar la implementación del o de los acuerdos.*⁹⁹ En esta parte es indispensable la presencia de un tercero neutral como garantía del éxito de las discusiones y del desarrollo de una paz sostenible y duradera. Este punto es aún más importante si hay una zona de despegue.
2. Compromiso y discreción en su actuación, se debe evitar absolutamente el protagonismo.¹⁰⁰ Para lograr alcances y concesiones por ambas partes, y para

95 CELIS, Luis, *ibid.*

96 RESTREPO, Jorge A., *ibid.*

97 FISAS, Vicenç, Discurso de lanzamiento del Anuario 2010 de Procesos de Paz, *ibid.*

98 RESTREPO, Jorge A., *ibid.*

99 CELIS, Luis, *ibid.*, y FISAS, Vicenç, Discurso de lanzamiento del Anuario 2010 de Procesos de Paz, *ibid.*

100 LLORENTE, María Victoria, *ibid.*, RESTREPO, Jorge A., *ibid.*, y ARIAS, Gerson, *ibid.*

poder persuadir, es crucial que haya gran discreción en todas las negociaciones.¹⁰¹ Eso fue uno de los grandes problemas en el proceso del Caguán, distinto en la Casa de Paz.

3. *Claridad del rol otorgado a la comunidad internacional*, de acuerdo con el gobierno y el grupo ilegal, sea el acompañamiento por un país individual o un grupo de países amigos, facilitación o mediación.¹⁰² Lo más apropiado sería tener un solo país o un número restringido en un grupo de países amigos. Uno de los problemas anteriores fue la multiplicidad de voceros y de intereses, con una falta de coordinación.
4. *Claridad sobre los intereses de cada parte presente en la mesa de negociación*, tanto del Estado colombiano, de la o las guerrillas que quieren negociar, pero también de la comunidad internacional que acompaña el proceso.¹⁰³ El o los países tendrán que tener la credibilidad política y económica, la logística necesaria y experiencia en la construcción de paz. Esta descripción le corresponde bien a los países escandinavos y a Suiza.
5. *Aceptación por parte de EEUU de abrir canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil colombiana con las guerrillas*. Dado la gran influencia que tuvo EEUU sobre la política colombiana de Uribe, se necesita que este país dé un impulso mínimo, aunque no sea un rol activo, para que el gobierno de Santos pueda reanudar un diálogo.¹⁰⁴
6. *Colaboración regional, incluidos los EEUU, y apoyo al proceso para evitar extradiciones*.¹⁰⁵ Se necesitará desarrollar una seguridad jurídica en la región para que no sea una obligación impuesta por el extranjero, sino una herramienta de negociación del gobierno colombiano con las guerrillas que se desmovilizan, y para cumplir con la obligación de justicia.
7. *Necesidad de la implicación y compromiso de la ONU, de su Secretario General Ban Ki-Moon y con el nombramiento de un nuevo asesor especial*.¹⁰⁶ Se requiere sobrepasar la tensión que se ha creado entre esta organización internacional, que tiene gran experiencia en el ámbito de resolución de conflictos y los gobiernos

101 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

102 RESTREPO, Jorge A., *ibíd.* y ARIAS, Gerson, *ibíd.*

103 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

104 FISAS, Vicenç, Discurso de lanzamiento del Anuario 2010 de Procesos de Paz , *ibíd.* y CHERNICK, Marc, *ibíd.*

105 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

106 *Ídem* y CELIS, Luis, *ibíd.*

precedentes de Pastrana y Uribe. La llegada y mostrada apertura de Santos podría cambiar este estado del arte, hecho que se requiere.

8. *Necesidad de una legitimación de un proceso de paz por las principales organizaciones regionales*¹⁰⁷, es decir por la OEA, la cual debería desarrollar otro proyecto del tipo de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP)¹⁰⁸, UNASUR y MERCOSUR, aunque no sea una participación directa. Uno de los mayores problemas es la ilegitimidad de las guerrillas por los actos terroristas que adelantan frente a la sociedad civil. Otro es para las guerrillas, de generar credibilidad del Estado colombiano si habla de un estatus político. Los dos necesitan absolutamente un apoyo internacional.
9. *Proponer un proceso de negociaciones con todos los grupos armados ilegales.*¹⁰⁹ En los intentos pasados, los procesos han sido adelantados de manera paralela entre las FARC y el ELN y ataques por parte de paramilitares, así como su empoderamiento sin acción del Estado han llevado varias veces a la ruptura de diálogo. Tal vez los primeros contactos se deberán hacer de manera separada, pero la comunidad internacional debe insistir en que el objetivo final debe ser un acuerdo común entre el gobierno, la sociedad civil, las FARC y el ELN y una lucha común contra las bandas criminales (Bacrim) y el narcotráfico.
10. *Apoyar el Acuerdo Democrático Fundamental, firmado por los siete candidatos a la Presidencia el 18 de marzo del 2010.*¹¹⁰ El cumplimiento total de éste ya sería un gran cambio en el mundo político hacia la competencia democrática, condenando la violencia, la parapolítica y confirmando los principios mínimos de un Estado de derecho. De la política exterior, dice en el último punto que “debe ser guiada por el interés nacional, superando las diferencias partidistas, y con el espíritu de entendimiento, cooperación y respeto entre los miembros de la comunidad internacional”.

B. Recomendaciones para el gobierno colombiano

1. *Que defina en conjunto con la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional lo que significa una solución al conflicto.*¹¹¹ Varios expertos resaltan que, por los hechos históricos, no es posible una negociación de paz,

107 ARIAS, Gerson, *ibíd.*

108 RESTREPO, Jorge A., *ibíd.*

109 PNUD, *ibíd.*, p.402.

110 RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, *ibíd.*

111 RESTREPO, Jorge A., *ibíd.* y CELIS, Luis, *ibíd.* y PFEIFFER, Silke, y LETTS, Nicolás, *ibíd.*

definido como la negociación con las guerrillas de las reformas para adelantar un diálogo, sino que éstas deben hacerse por el Congreso. Lo que se debería entonces negociar sería más bien la manera de acabar con la violencia, y definiendo el “cómo” de la desmovilización, del desarme y fomentar la reconciliación nacional.

2. *Resolver la crisis con Venezuela con medidas diplomáticas¹¹² y con el apoyo de mediadores extranjeros.* Dado que es la organización multilateral favorecida por Brasil, potencial y más probable mediador, y Venezuela, quien será importante en la resolución del conflicto interno, parece que sería muy positivo que apoye el desarrollo de la mediación por esta organización. La OEA, al contrario, no tiene un respaldo tan fuerte ni de Brasil, Venezuela, o Ecuador.
3. *Cumplir con el compromiso del Acuerdo Democrático Fundamental con respecto a la política exterior, es decir adelantarla con una actitud de entendimiento, cooperación y respeto.* Se necesita construir relaciones bilaterales y multilaterales de largo plazo, basadas en problemas comunes, como el narcotráfico, la seguridad regional, los desplazados y los problemas fronterizos, más bien que buscar los problemas entre los países.
4. *Reconocimiento de la necesidad de la participación internacional desde el comienzo de un proceso de diálogo con grupos armados ilegales.* La implicación de la comunidad internacional, de pronto coordinada por la ONU, es la garantía de un proceso imparcial y legítimo, que debe servir a construir confianza entre las partes que negocian, legitimar el proceso y fortalecerlo. Eso comprende asimismo la aceptación de un mayor apoyo para la paz que para la guerra y reunir las instancias que tratan los dos temas.¹¹³ El de la paz es más vinculado con Europa y el de la guerra con los EEUU y por eso se necesita fortalecer la colaboración y complementariedad entre los proyectos de las dos regiones, mientras estas regiones cooperan y desarrollan una agenda coordinada.
5. *Solicitar el apoyo de la comunidad internacional y respetar su actuación.* Dado la relación estrecha que ha tenido Colombia con EEUU en detrimento de Europa, sería importante darle señales a ésta que la valoriza, siguiendo en la dirección que parece haber escogido Santos, empezando su gira por el viejo continente. Está dispuesta a ofrecer sus buenos oficios, pero como lo comenté atrás, Colombia no es su prioridad. Por ello se necesita pedirle claramente su

112 PFEIFFER, Silke, y LETTS, Nicolás, *ibíd.*

113 PNUD, *ibíd.*, p. 464.

apoyo y crear confianza. Las críticas de Uribe a los mediadores francés y suizo han distorsionado las relaciones.

6. *Adelantar negociaciones con todos los grupos armados ilegales al mismo tiempo.*¹¹⁴ Eso permitiría evitar acciones de gran envergadura de un grupo para atraer la atención, y consolidar una paz sostenible. Lo ideal sería tener un modelo de base para consultas previas con varios grupos y articular discusiones según el modelo.
7. *Renegociar la relación con EEUU, ampliando el discurso de lo militar a un apoyo para una solución negociada del conflicto.* El contexto es propicio. Con la crisis financiera, los norteamericanos ya han bajado el nivel de ayuda del Plan Colombia y no podrán sostener este nivel durante mucho tiempo. Además, el Presidente Obama ha mostrado que quiere cambiar la política exterior de su predecesor, George W. Bush.
8. *Dejar un margen de actuación a la comunidad internacional y escuchar sus propuestas.* Se trata de no repetir lo que sucedió con el asesor especial de la ONU, James Lemoyne. Para superar diferencias de opinión, se necesita otro punto de vista que puede llevar un tercero neutral e imparcial. Aquí es importante que haya confianza en él. Si se decidió aceptar la participación de un mediador, lo cual sería muy importante, se debe seguir abierto a propuestas atrevidas. Una negociación requiere compromisos de las dos partes.
9. *Cambiar la visión de que el objetivo final sea ganarles a las guerrillas por el terrorismo, sino para desarrollar la democracia.*¹¹⁵ El país necesita algunas reformas no para alcanzar un acuerdo con las guerrillas, sino porque hay problemas estructurales que se deben resolver.¹¹⁶ Con esta imagen, se podría mejorar la relación con países del “eje bolivariano”. Tratar las raíces económicas, sociales y políticas del conflicto es necesario para contribuir en cambiar el ambiente general y evitar que la gente desfavorecida tome las armas.

114 *Ídem*, p. 402.

115 PARDO, Rodrigo, *ibíd.*

116 PNUD, *ibid.*, p. 409.

Agradecimientos

Gracias a Luis Eduardo Celis por su acompañamiento y apoyo durante la pasantía en la Corporación Nuevo Arco Iris. Asimismo, gracias a Augusto Ramírez Ocampo, Silke Pfeiffer, María Victoria Llorente, Jorge Restrepo, Nicolás Letts y Gerson Arias por el tiempo acordado para compartir su experiencia y conocimientos al respecto del papel de la comunidad internacional en los intentos de paz de Colombia.

Septiembre de 2010