

LAS POSIBILIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y SUS CONSECUENCIAS

Ricardo Soberón Garrido*

Crecientemente la comunidad internacional viene adoptando una nueva modalidad de intervención para encarar aquellos conflictos de naturaleza interna pero que cuentan con suficientes elementos para perturbar la paz regional, cuando no la estabilidad mundial. La prolongada crisis de Kosovo y la criticada respuesta militar de la OTAN y sus consecuencias para los Balcanes, son el mejor de los ejemplos sobre los múltiples problemas que todavía encara este nuevo paradigma del Derecho Internacional en general y del Derecho Internacional Humanitario en particular, *ad portas* del siglo XXI. La denominada intervención humanitaria, o las también llamadas operaciones de búsqueda de la paz comienzan a ocupar la atención y los presupuestos nacionales de las potencias occidentales y de la Organización de las Naciones Unidas en reemplazo de lo que hasta la fecha se conocían -durante el periodo de la Guerra Fria- como las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz entre dos países en conflicto que hubieran llegado a un cese al fuego (tal fue el caso del conflicto entre Israel-Egipto e India-Paquistán en la década de los 70).

Entre la necesidad de intervenir bajo el sustento de los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, de un lado, y el principio tradicional de soberanía y la no interferencia en los asuntos domésticos de los Estados, del otro, existe aún una brecha teórica y política que debe ser llenada por la doctrina y la práctica del Derecho Internacional. El tipo de conflictos que hoy observamos que ocurren en el escenario mundial, tiene una naturaleza distinta a la del conflicto ideológico entre el Este y Oeste de las décadas pasadas. Se les denomina equívocamente por la prensa y algunos académicos como conflictos de naturaleza étnica, cuando en realidad son mejor descritos como "conflictos de identidad"¹ entre diversas comunidades dentro de una misma circunscripción política. Ocurren en su mayoría en las regiones menos desarrolladas del planeta pero tienen una gran capacidad de llamar la atención mundial por el tipo de problemas que ocasionan. Son conflictos de naturaleza

* Abogado. Experto en Políticas de Seguridad y en Políticas Antidrogas en la región andina. Master en Política Internacional y Estudios de Seguridad del Departamento de Estudios para la Paz de la Universidad de Bradford (Inglaterra)

1 REGEHR, Ernie. "War after the Cold War: Shaping a Canadian Response", en: **Ploughshares Working Paper 93-3**, Waterloo, Ontario: Project Ploughshares, 1993.

intermedia o menor (estandar dado por el número de muertos y heridos) pero que ocasionan mucha turbulencia regional y sobretodo, afectan los intereses económicos de los países mas desarrollados. En el interin, muchos errores se han cometido en los anteriores ejercicios multinacionales para lograr la paz y diversas experiencias se obtienen de cada uno de los ejemplos en los que los países organizados se deciden a intervenir en un tercer Estado, con o sin mandatos precisos, en situaciones permisivas o no, bajo un paraguas institucional poco claro y lo que a veces es peor, sin el marco jurídico necesario.

En los últimos años, el continente latinoamericano ha sido testigo de hasta tres presencias y/o intervenciones internacionales de cese al fuego, de búsqueda de la paz entre fuerzas insurgentes y ejércitos oficiales, o por último, de intervención militar directa para detener un conflicto. Tales son los casos de El Salvador (ONUSAL), de Guatemala (MINUGUA como observador y verificador en las conversaciones) y de Haití (Operación "Sostener la Democracia" en Setiembre de 1994) con resultados distintos, aunque aun a ser pecibidos en el largo plazo. Sin embargo, las condiciones que permitieron en esos países el funcionamiento de dichos mecanismos, no aseguran que esto suceda así en otros. El conflicto guatemalteco (1966-1994) que fue trasladado a la arena política a través de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca del 29 de Diciembre de 1996, acaba de sufrir un traspíés en el último referendum en el que la población civil decidió no apoyar los parte de los acuerdos. En el caso de El Salvador (1979-1991), la ONU logró instalarse y apoyar el proceso de desmovilización y reincersión de las fuerzas insurgentes dentro de un marco general de paz. Finalmente, en el caso de Haití (1991-1994), la situación parece no haber surtido un efecto positivo luego de la presencia militar norteamericana y el retorno a una democracia aun frágil.

Respecto del conflicto colombiano (1965-...?), tenemos el caso curioso de un agudo conflicto político y militar de largas raíces hístricas pero que se encuentra en pleno desarrollo; por otro lado, un proceso de paz en lenta marcha y algunas voces que empiezan a pensar en una intervención internacional para su resolución. Entre estos últimos, comienzan a aparecer escenarios de "balcanización" del conflicto (por los sucesos ocurridos con la fragmentación de la Republica Federal de Yugoeslavia a partir de 1991), o su "batustinización" (por la política seguida durante la época dell *apartheid* en la República Sudafricana en la que se crearon entidades políticas artificiales que concentraban a la población de color al interior del país), o su "libanización" (en el sentido del mantenimiento de areas ocupadas por una fuerza militar extranjera como el area de seguridad israelí al sur de Líbano). Ninguna de estas posibilidades resulta conveniente para el futuro de Colombia ni de la región. Entendemos que el proceso de paz debe estar dirigido en otra dirección, y con otros objetivos.

En los ultimos meses los llamados a la internacionalización del conflicto, han venido desde distintas partes y por distintos motivos. Los sectores más conservadores del Congreso y gobierno norteamericano desconfían totalmente de los esfuerzos de paz del gobierno del presidente Pastrana y aprovechan la menor oportunidad para criticarlo, por ejemplo, bajo el pretexto que la zona "despejada" para el inicio de las conversaciones entre el Gobierno y la guerrilla podría servir de puerto libre para la exportación de cocaína hacia el exterior. Esta falsa presunción, no entiende la especial naturaleza de las relaciones de control territorial y económico que ejerce la guerrilla entre los productores de coca en los departamentos selváticos del sur de Colombia ni tampoco ayudan a desenmadejar esta difícil relación socio-económica.

Por otro lado, hechos de violencia indiscriminada cometidos por las propias FARC (secuestros o asesinatos de extranjeros así como provocadoras incursiones en territorio foráneo), han corrido el riesgo de incrementar el nivel de internacionalización del conflicto. Una muestra de ellos es el desarrollo potencial de la denominada “persecución en caliente” con el concurso de las Fuerzas Armadas venezolanas en los momentos más delicados de las acciones de las FARC fuera del territorio colombiano. La presencia o las actividades del paramilitarismo en el Darien (frontera con Panamá) o en Sucumbios (frontera con Ecuador) constituyen otra forma en la que el conflicto adquiere ribetes extra territoriales. El asesinato del parlamentario ecuatoriano Jaime Hurtado ocurrido en febrero de 1999 y las posibles vinculaciones de sus asesinos con las Autodefensas Unidas de Carlos Castaño, constituyen otro ejemplo de ello.

La propia dinámica del narcotráfico procedente de Colombia también ha ayudado a debilitar el desarrollo y fortalecimiento de aquellas voces que claman por una paz negociada sin el concurso de las armas ni bajo el esquema de una internacionalización que signifique pérdida de control y de manejo de la dinámica del conflicto por parte del Estado o de la sociedad colombianas. La guerra contra las drogas conduce a una creciente militarización del conflicto en Colombia, a pesar de ser el mayor productor mundial de hoja de coca, de pasta básica y de clorhidrato de cocaína. Esta lucha antinarcóticos reviste un doble carácter policial-militar que es dirigida desde los Estados Unidos convirtiéndose en un instrumento desestabilizador para el desarrollo de una dinámica distinta conducente al proceso de paz. Así por ejemplo sucede con los criticados esfuerzos de fumigación de cultivos con herbicidas químicos, que además de ser poco eficientes y muy riesgosos², producen una respuesta militar por parte de las FARC en la Amazonía colombiana. Así, la militarización de un asunto de pobreza como es el de los cultivos ilícitos, de salud pública como es el problema del abuso de sustancias ilegales, o la existencia de procedimientos y sub sistemas de justicia de emergencia que violentan las garantías básicas de la administración de justicia, conducen a una dinámica irreversible de confrontación entre las distintas partes involucradas: gobierno, policía, militares, Departamento de Estado norteamericano, FARC, ELN, paramilitares y traficantes, cuando no terratenientes, ganaderos, campesinos y otros actores del conflicto.

Desde la perspectiva de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el dilema es claro. Las terribles cifras resultantes del proceso de violencias cruzadas en Colombia (insurgencia, narcotráfico y criminalidad común), también han llamado a una lógica preocupación desde la perspectiva de la comunidad hemisférica y la sociedad global. El número de muertes, desplazados internos y violaciones al derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en dicho país, son preocupantes y llaman la atención de los gobernantes y organismos internacionales como la Cruz Roja, la Comisión de Derechos Humanos, organismos especializados, el ACNUR (Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados) la necesidad de atender dicho conflicto.

A todo esto debemos sumarle los llamados del presidente Alberto Fujimori posteriores a la firma del acuerdo de paz entre Perú y Ecuador (octubre 1998) en los que calificó

2 BLICKMAN, Tom y JELSMAN, Martin. “La fumigación de Coca obstruye Negociaciones de Paz en Colombia”, en: **Resumen en Boletín Internacional de Acción Andina**, Año 7, Número 3, Noviembre de 1998.

el caso colombiano como uno que podría derivar en una creciente inestabilidad regional, sin considerar las consecuencias domésticas de tal afirmación. Ello llevó a que el mandatario peruano descalificara cualquier negociación con la guerrilla comparando su propia política de “pacificación” en el Perú con el camino desarrollado por el gobierno colombiano, desconociendo así la distinta naturaleza de ambos conflictos. El corolario de esta escalada diplomática fue la movilización de tropas peruanas a la frontera del Putumayo, así como el traslado de tropas ecuatorianas a la correspondiente frontera. En este sentido, no cabe duda que todos los países de la región tienen el derecho de resguardar sus fronteras de cualquier peligro procedente del crimen organizado o la subversión, pero otra cosa es alentar medidas unilaterales de desconfianza regional hacia un proceso inicial de conversaciones en un conflicto que lleva más de treinta años de infructuosos intentos de salida pacífica.

Desde agosto de 1998, en muy pocas oportunidades ha existido en Colombia una situación tan favorable en la que el gobierno actual, la sociedad civil aunque de forma fragmentada y las propias fuerzas de la guerrilla (FARC, ELN, ELP) han estado tan cerca y con tanta voluntad para trabajar a favor de un cese al fuego definitivo y la solución de los problemas que derivaron en la lucha armada, hace tres décadas. Sin embargo, los problemas que se perciben en este largo y difícil proceso de paz, han comenzado a sugerir en algunos sectores la necesidad de “internacionalizar” el conflicto colombiano. A nuestro juicio, el momento y las condiciones sobre las cuales se procedería a una internacionalización tal como se le conoce tradicionalmente, serían nefastas para el país. Primero, ¿qué significa esto? Segundo, las consecuencias sobre el proceso mismo.

Las implicancias de una potencial participación internacional en el conflicto son variadas. De carácter político, interno y externo. El problema con cualquier limitación en el ejercicio de la soberanía en el plano interno ha sido muy sensible en el escenario latinoamericano, precisamente a partir de la histórica injerencia política que han ejercido y ejercen los Estados Unidos en la sub región. Así pues, la presencia de fuerzas militares no colombianas dentro del territorio de ese país constituiría un problema muy difícil de resolver en términos de la población y agravaría la situación del Estado colombiano en su correlación de fuerzas en el conflicto. En el aspecto regional, la potencial presencia de tropas de terceros países produciría una situación harto desestabilizadora para el actual equilibrio regional.

Los efectos de carácter militar, particularmente en el caso de las Fuerzas Armadas colombianas también serían contraproducentes. En mayo último, el Pentágono norteamericano reunió a 50 oficiales y funcionarios del Departamento de Estado, la CIA, el FBI, la DEA y el Consejo Nacional de Seguridad, para analizar el futuro del conflicto colombiano. Aunque allí se decía que no había ni presupuesto ni voluntad política para intervenir directamente en el conflicto colombiano, precisamente esa eventualidad es la que más me llama la atención. Así como en Kosovo se escogió ex profeso la estrategia del bombardeo aéreo excluyendo explícitamente la eventualidad de una intervención terrestre, el escenario colombiano estaría llamando por mantener un margen de creciente suministro de asistencia militar so pretexto de la lucha anti insurgente³, la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones y equipos militares más sofisticados. Recientemente se establecía que si bien la intervención directa no era la prioridad, lo cierto es que la seguridad que

3 Después de Israel y Egipto, en 1998 Colombia ha sido el tercer mayor receptor de asistencia militar norteamericana en el mundo.

Colombia representa una amenaza regional estaba muy interiorizada en diversos segmentos del *establishment* norteamericano. “Los testigos coincidieron en que aunque no se debería intervenir directamente en el conflicto colombiano, se debe definir una política concreta para responder a **las amenazas que representa el país para la región y el hemisferio**”⁴ (subrayado mio).

El problema también sería de orden jurídico desde la perspectiva de las normas de derecho internacional. Existen las condiciones jurídicas para el inicio de una operación humanitaria en Colombia, de acuerdo al capítulo VI y VII de la Carta de la ONU y las responsabilidades del Consejo de Seguridad? O de manera similar en el contexto hemisférico latinoamericano, es decir la OEA? Creemos que no, no obstante la particular gravedad del conflicto en Colombia. El Estado y la sociedad colombiana le vienen demostrando al mundo su voluntad de paz y en ello están apostando todos los recursos humanos, sociales, políticos y diplomáticos. La otra hipótesis es que estamos siendo testigos de un proceso de creciente militarización de la cuenca amazónica, so pretexto de la dinámica de un conflicto armado de larga duración en la sub región. Es la solución al problema del narcotráfico o el problema de los cultivos ilícitos el verdadero motivo que impulsa a los EE.UU. a incrementar la asistencia militar en cada país? O es que estamos en una dinámica en la que confluyen dos propuestas distintas con intereses geo-políticos contrapuestos en relación a la Amazonía, por un lado la norteamericana y por el otro el brasileño y el conjunto de países que poseen la cuenca del mayor río del mundo?

Experiencias Anteriores

Las recientes experiencias de intervención humanitaria como las que ocurrieron en Rwanda (Operación Turquesa en Junio 1994), Somalia (UNITAF/UNOSOM II, Diciembre 1992) y Bosnia (UNPROFOR II 1992 en adelante) son paradigmáticas al reflejar los problemas que tuvieron los países denominados occidentales para enfrascarse en problemas de naturaleza doméstica. Por ahora me gustaría plantear algunos de estos problemas y tenerlos presentes en función del desarrollo del conflicto en Colombia.

i. La escasa experiencia de las partes externas que intervienen -desde afuera- en estos conflictos de naturaleza interna y la manera de proceder en su solución definitiva. Este escaso “background” de los pacificadores se reflejó en un sinnúmero de errores cometidos a nivel estratégico como táctico para entender las diferencias, impedir la continuación de limpiezas étnicas, y por último para detener conflictos de diverso origen y naturaleza. La complejidad del conflicto colombiano traería muchísimos riesgos no solamente para el proceso mismo sino también para potenciales fuerza de paz, verificadores o como quiera que se denominen estas partes externas.

ii. La presencia de intereses geopolíticos particulares, particularmente entre los Estados Unidos y los países europeos, ha sido una constante en cada una de las experiencias de intervenciones humanitarias. Esto sucedió así particularmente en el conflicto en los Balcanes (Bosnia en 1994 y Kosovo en 1998), donde el grado de intervención o no intervención estaba dado por cuanto afectaba el conflicto a la seguridad nacional de los países

4 SANCHEZ, Marcela. “Conflicto Colombiano es debatido de nuevo en E.U.”, en: **El Espectador**, 13 de mayo de 1999.

intervinientes. Las diferencias y problemas serían aún más claras para el caso colombiano en donde la prevalencia de políticas anti-insurgentes sobre las políticas sobre control de drogas son tan evidentes.

iii. La presencia y la fuerza económica y militar del crimen organizado (traficantes, paramilitares, criminalidad común) y de otros elementos para estatales dentro del conflicto colombiano que no están representados en el proceso de paz y que difícilmente serán acogidos desde un marco de negociación internacional legitimado, sea por las potencias occidentales o por la comunidad hemisférica y mucho menos por los Estados Unidos. Este es un elemento que diferencia el caso colombiano de cualquiera de las experiencias anteriores. Un involucramiento externo que no sepa cómo enfrentar esta particular situación podría fracasar del mismo modo que fracasó la misión norteamericana para capturar a un líder somalí en 1993.

iv. Una experiencia clara de la presencia de fuerzas externas que no han sido llamadas es que despiertan el apoyo hacia los sectores más nacionalistas dentro del escenario del conflicto interno. Recordemos la experiencia de los “señores de la guerra” en el conflicto somalí y su reacción violenta cuando los marines norteamericanos quisieron pasar unilateralmente de interventores humanitarios a policías globales.

v. En contadas oportunidades la intervención externa ha ayudado a abordar las causas subyacentes a los conflictos de naturaleza interna (el mal denominado conflicto étnico) que en Colombia pasa por resolver problemas agudos como el de la participación política de la población, la resolución de problemas económicos o el de la propiedad de la tierra. Esta es la parte más difícil en la teoría de la resolución de conflictos. Aquí vale la pena preguntarse las posibilidades para que una tercera parte distinta pueda realizarlo.

Razones en contra de una intervención militar humanitaria en Colombia

Los motivos que actualmente impiden pensar en la posibilidad de una participación directa en Colombia para detener el conflicto, no se sustentan solamente en una cuestión de defensa de la soberanía y de no interferencia en los asuntos domésticos de un país, asunto que como hemos dicho aún queda pendiente en la agenda de los internacionalistas. La principal razón para descartar en la actualidad cualquier posibilidad de intervención internacional humanitaria en Colombia, es en función de las escasas posibilidades de éxito que tendría principalmente en función de dos hechos:

a) la experiencia de los que quieren la paz. El requisito fundamental para una eventual participación externa en un país y las condiciones en la que ésta se realice, es que todos los que quieren trabajar por la paz soliciten dicho apoyo internacional. Por el momento, tres de los principales actores visibles del conflicto en Colombia (las dos guerrillas y el gobierno) han apostado por un árduo, difícil y lento proceso de negociaciones que en el mejor de los casos pudieran conducir a buen puerto. En ello está empeñado el presente gobierno con el apoyo formal de toda la comunidad hemisférica y el grupo de países que apoyan directamente esta vía.

Por el lado de la sociedad civil en Colombia, como hemos dicho, se muestra aun fragmentada y con escasa participación en el proceso. “La llamada sociedad civil sobredimensiona el argumento moral en su quehacer político frente a la paz con lo cual, a

la hora de una negociación entre factores de poder y fuerza resulta apabullada sobre todo porque carece también de un marco de proyecto político propio, autónomo y realmente alternativo a los poderes de dominio tradicionales”⁵. Sin embargo, creemos que es el segmento que menos apoyaría una salida extra territorial al conflicto porque no garantiza una salida a largo plazo sin la presencia de esas fuerzas externas.

El problema fundamental de las intervenciones humanitarias es que ayudan a resolver una parte del problema, pero dejan sin resolver el núcleo del mismo, es decir la causa del conflicto interno. Las experiencias demuestran que los organismos internacionales son aun bastante bisoños para emprender tareas de reconciliación doméstica. Solamente los sectores mas reaccionarios dentro de Colombia estan tocando las puertas sobre la necesidad de involucrar a actores externos en la resolución del conflicto. Son estos sectores los que no estan dispuestos a jugarse en el actual proceso y ni siquiera pueden presentar propuestas en dicho marco.

b) la naturaleza del conflicto armado en Colombia. Nadie duda de la enorme complejidad y los ribetes de violencia y crisis política a la que ha llevado el conflicto en Colombia. Pero también hay que resaltar algunas características que deben definir cualquier salida al conflicto.

En primer lugar la antigüedad del conflicto y la presencia de muchas partes en el conflicto dificultan cualquier esquema de negociación. En algunos casos son procesos contradictorios como es el caso del enfrentamiento entre la guerrilla y los paramilitares y el proceso desarrollado por el Gobierno con las FARC.

En segundo lugar, el hecho que se siga desarrollando el conflicto simultáneamente al desarrollo de las conversaciones para el inicio del proceso de paz, al menos con una de las partes (las FARC).

En tercer lugar, el tipo de guerra extendida que se libra en Colombia. La dificultades geográficas y la dispersión de las guerrillas y los paramilitares por distintos escenarios dificultarían cualquier intento de separar las fuerzas contendientes en dos territorios claramente delimitados. Por ejemplo, el control sobre la zonas cocaleras en el Caqueta y el Putumayo, el tipo de guerra interna que se libra en el Magdalena Medio y el Uraba con el concurso de los paramilitares como primeros responsables de las masacres y las violaciones claras al Derecho Internacional Humanitario.

En cuarto lugar, la presencia de los paramilitares como otro actor en conflicto. Factor que dificulta el proceso de negociación en tanto actor militar que requiere del resto de contendientes su reconocimiento como actor político aunque a costa de asesinatos y masacres. La presencia del narcotráfico en el conflicto, hacia los paramilitares o hacia las propias FARC. En un caso, son capitales narcos los que promueven el accionar de los paramilitares, en el otro el provechamiento de la economía campesina alrededor del cultivo ilícito de coca.

5 VARGAS MEZA, Ricardo. “Colombia: Una Guerra de Mil Colores”, en: **Boletín Internacional de Acción Andina**, Año 8, Número 1, Enero de 1999.

Hacia un manejo no militar del conflicto. Hacia ello deben dirigirse los esfuerzos y las voluntades del gobierno y sus agentes, así como de la propia guerrilla y sus portavoces.

Lecciones para el Futuro

Existe la necesidad de la búsqueda de una paz positiva (en contraste con una paz negativa que implica solamente la ausencia de guerra) entendida como una paz con legitimidad y con justicia.

Entendida la internacionalización como una presencia militar que haga cumplir (enforce) militarmente la paz, ésta sería catastrófica para las fuerzas en contienda pero sobretodo para el desarrollo del proceso de paz mismo en Colombia. Se retrocederían muchos años de esfuerzos y se agudizaría el conflicto de una manera incontrolable.

En todo caso, una presencia internacional es un proceso que debe ser aceptado por todas las partes en el conflicto y como una dinámica que primero, facilite el esfuerzo realizado por las partes para llegar a algunos acuerdos. Es el rol que actualmente juegan en el proceso de paz los países que pertenecen al grupo de amigos del proceso como España, Alemania, Cuba, Venezuela y México. Cumplen el rol de facilitadores, sea para dar aproximaciones teóricas, es decir, herramientas conceptuales que ayuden a las partes a distanciarse temporalmente del conflicto para resolverlo; pudieran hacer observaciones de contenido a los temas de agenda, o incluso pudieran hacer observaciones de procedimiento.

Luego, sea que no se trata solamente de una intervención militar, sino una participación política que garantice ciertas condiciones mínimas para que las partes desarrollen un proceso de negociaciones abierto y transparente. Dicha participación política sería mejor representada por la OEA, antes que por un país en particular. En este marco se debe entender la potencial participación de las “terceras partes” y mas aún si son externas.