

CUADERNOS DEL CONFLICTO
CONFLICTO ARMADO E
INICIATIVAS DE PAZ EN COLOMBIA



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

PREFACIO

INTRODUCCIÓN

I

LA BÚSQUEDA DE LA PAZ CON EL ELN Y LAS FARC

Aldo Civico, Centro Internacional de Resolución de Conflictos de la Universidad de Columbia

Román D. Ortiz, Consultor independiente en seguridad y defensa

Padre Darío Antonio Echeverri González, Comisión Nacional de Reconciliación

Rodrigo Pardo, revista Cambio

Eduardo González, Oficina del Alto Comisionado para la paz

II

GRUPOS PARAMILITARES: DESMONTE, REARME Y RECONVERSIÓN

Javier Ciurlizza, Programa Américas del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)

María Teresa Ronderos, Semana.com

Juan Carlos Garzón, Organización de Estados Americanos, OEA

Jeremy McDermott, Corresponsal de la BBC en Colombia

BIOGRAFÍAS

Fundación
Ideas para la Paz

Woodrow Wilson
International Center for
Scholars

Editado por
Cynthia J. Arnson
María Victoria Llorente

Rodrigo Pardo

Director de Revista Cambio

CAMBIOS EN EL ESCENARIO DE LA REGIÓN ANDINA Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA EXTERIOR PARA COLOMBIA

M Mi presentación se va a concentrar en los aspectos internacionales del momento que está atravesando el conflicto armado en Colombia.

Para empezar hay que tener claro que si bien en los años noventa, especialmente durante los gobiernos de los presidentes César Gaviria y Ernesto Samper, la política exterior colombiana estuvo muy determinada por la lucha interna contra el tráfico de drogas, no cabe duda que en los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, ese papel determinante lo ha tomado el conflicto armado. Durante el gobierno del Presidente Pastrana, la búsqueda de aliados para hacer factible la negociación con las FARC en el Caguán se denominó “Diplomacia para la Paz”. Por su parte, el gobierno Uribe como resultado de un cambio en la política interna hacia la Seguridad Democrática para combatir a las FARC, hizo que la política exterior evolucionara hacia la búsqueda de aliados para ganar la guerra.

En los dos periodos presidenciales de Uribe la evolución de la política exterior con relación al conflicto armado se ha reflejado en dos aspectos centrales. El gobierno ha tenido dos estrategias oscilantes- aunque el gobierno seguramente diría que complementarias-, por un lado, la estrategia de la Seguridad Democrática, es decir, el esfuerzo por derrotar militar y políticamente a las FARC y, por otro lado, la estrategia de acercamiento en busca del acuerdo humanitario. Sin duda los esfuerzos por derrotar a las FARC han tenido mucho más peso que aquellos propuestos para buscar un acuerdo humanitario.

El presidente Uribe fue elegido y reelegido con un mandato muy claro de combatir a las FARC en el que ha puesto en marcha una estrategia coherente y exitosa que cuenta con un amplísimo respaldo de la opinión pública. Por tal razón la derrota de las FARC constituye el eje fundamental de no sólo su agenda frente al conflicto armado sino de la agenda general de su gobierno.

La administración Uribe gira en torno a la Política de Seguridad Democrática y más en concreto al esfuerzo por derrotar a las FARC. ¿Cuáles son las necesidades de una

política exterior que impone esta prioridad? El presidente Uribe ha tenido un discurso internacional y unas actuaciones internacionales en relación a la Seguridad Democrática muy coherente desde el primer momento. Así es clara la forma en que enmarca la lucha interna frente a las FARC en lo que internacionalmente se considera la lucha mundial contra el terrorismo. Fue una gran oportunidad y astucia el que haya aprovechando el momento generado en la comunidad internacional después de los ataques de Al-Qaeda contra Estados Unidos para vincular el conflicto interno a la lucha mundial antiterrorista. De ese modo el presidente Uribe en contraprestación a la demanda de una colaboración de la comunidad internacional en la guerra contra el terror interno que vive Colombia, siempre ha sido enfático en la necesidad de apoyar la guerra mundial contra el terrorismo. De hecho Colombia fue prácticamente el único país de América Latina que apoyó la guerra en Irak.

Este apoyo le ha costado a Colombia enfrentar una posición bastante solitaria en América Latina. Esta alianza única con Estados Unidos en la región y que se ha profundizado en prácticamente todos los aspectos de la política exterior le ha generado problemas a Colombia con la corriente mayoritaria de América Latina que no es partidaria de la visión del mundo que tiene el actual gobierno de los Estados Unidos.

De manera que el énfasis en la Seguridad Democrática ha llevado a Colombia a una política exterior en la que Estados Unidos juega un papel central para sacar adelante la Seguridad Democrática. En otras palabras: es prácticamente una política exterior de Estados Unidos. Incluso algunos actores que jugaron un papel importante para facilitar la negociación del Caguán, durante el gobierno Pastrana, concretamente me refiero a la Unión Europea y a la Organización de Naciones Unidas, se han alejado de Colombia a raíz de esta política.

Paralelamente a esta estrategia el gobierno ha tenido aproximaciones con las FARC o ha buscado algunas iniciativas para hacer viable el intercambio humanitario. Es evidente que ha habido momentos en que el acuerdo humanitario ha tomado alguna importancia política y ha llevado al gobierno a tomar iniciativas audaces como la liberación de Rodrigo Granda, la liberación de más de

cien guerrilleros de las FARC o la mediación del presidente Hugo Chávez para buscar el acuerdo.

Sin embargo, el acuerdo humanitario tiene una lógica distinta frente al tipo de política exterior que se utiliza con la seguridad democrática: los aliados que se necesitan y los países que pueden jugar un papel para facilitar un acuerdo humanitario son diferentes a Estados Unidos. De hecho tienden a ser países críticos de la política exterior de Estados Unidos. Esa fue una de las razones por las cuales cuando se intentó buscar espacios para el acuerdo humanitario, Colombia pensó en Venezuela, Francia, España y Suiza.

Cada una de estas dos estrategias parecería tener alguna coherencia. Desde luego tiene más coherencia la seguridad democrática porque es el énfasis del gobierno del presidente Uribe que los esfuerzos frente al acuerdo humanitario. Pero el problema está en sí es posible mantener ambas estrategias en un mismo nivel de importancia.

Este panorama nos ayuda a explicar algunas de las características y consecuencias de la reciente crisis diplomática entre Ecuador y Colombia¹. Lo que se afrontó en ese momento fue un debate en torno a dos argumentos políticos distintos. Por un lado, Ecuador hizo énfasis en la defensa de la soberanía y la inviolabilidad del territorio nacional, principios que están incluidos en la carta de la OEA. Por su parte, Colombia coherentemente enfatizó en la guerra antiterrorista que ha sido el discurso del Presidente Uribe desde el primer día.

Esta discusión se dio en dos escenarios muy propios de las relaciones internacionales latinoamericanas: la OEA y el Grupo de Río. La participación de la OEA se dio a solicitud de Ecuador a través de dos mecanismos que establece la organización: una reunión extraordinaria del Consejo Permanente y luego una Reunión de Consulta con los ministros de relaciones exteriores. La participación del Grupo de Río, que detuvo la atención de los ciudadanos, fue determinante y si se quiere accidental dado que la Vigésima Cumbre de Presidentes del Grupo coincidió con el momento más álgido de la crisis y sirvió de escenario para que ocurriera lo que todos vimos por televisión.

El discurso ecuatoriano sobre la inviolabilidad del territorio y de la defensa de la soberanía en el marco de las

instituciones latinoamericanas, resultó mucho más fuerte que el discurso colombiano de la guerra contra el terrorismo. Si uno se detiene a analizar ambas resoluciones de la OEA², la manera en que se dieron los debates y finalmente la Declaración del Grupo de Río, es evidente que el discurso antiterrorista es un discurso que no goza de popularidad en América Latina.

Juan Tokatlián, analista colombo-argentino, especialista en política exterior latinoamericana y las relaciones exteriores de la región, se preguntaba en un artículo de la revista Cambio³ si a raíz de este incidente diplomático la guerra antiterrorista se iba a extender a América Latina. Es indudable que esto todavía no ha pasado. Cuando se produjeron los ataques de Al-Qaeda contra Estados Unidos ni siquiera los miembros latinoamericanos del Consejo de Seguridad votaron a favor de las resoluciones que adoptaron las Naciones Unidas después de la guerra.

América Latina por su tradición, por los principios con los que se creó la carta de la OEA, es mucho más sensible al tema de la defensa de la soberanía, entre otras cosas, porque casi todos los países latinoamericanos tienen algún problema pendiente con algún vecino o con otro país del hemisferio. Por consiguiente, legitimar la intervención hecha por Colombia en suelo ecuatoriano podría significar una aceptación de antemano de que dicha actuación se haga en su contra el día de mañana.

Todo lo anterior no significa que Colombia y, particularmente, el Gobierno de Colombia haya tenido una “derrota” diplomática. Por el contrario, el Presidente Uribe, sus ministros, sus embajadores han hecho declaraciones casi eufóricas sobre los triunfos logrados; el país vive también un ambiente de euforia y alegría por lo que ha ocurrido. Las cifras indicaron luego de este incidente con Ecuador que el 84% de la población colombiana apoya al Presidente y están satisfechos con los logros alcanzados en contra las FARC.

Esto sencillamente puede interpretarse como el hecho de que la opinión pública colombiana está acompañando al Presidente Uribe en fijar como prioridad la guerra contra las FARC más que la normalidad diplomática. Frente a la opción de escoger entre la normalidad de las relaciones diplomáticas con los vecinos sin ninguna victoria contra las FARC, y los éxitos contra este grupo guerrillero

a costa de tener problemas con los vecinos, una contundente mayoría de colombianos apoya al Presidente Uribe en preferir los logros de la Seguridad Democrática, que como decía desde el principio constituye el eje fundamental de la agenda pública colombiana.

La pregunta que surge entonces es bastante clara: ¿hasta donde tenemos que escoger entre una especie de aislamiento con América Latina para hacer viable la seguridad democrática, o, hasta donde es posible hacer una especie de giro en la política exterior para lograr más aliados y no depender únicamente de Estados Unidos como aliado en esta política? Probablemente esta es una política que no va a cambiar en los próximos años, dado que se ha convertido en parte de un consenso político del cual forma parte inclusive, la oposición de la izquierda como es el Polo Democrático. Los candidatos del Polo Democrático en las pasadas elecciones apoyaron la política de seguridad democrática, más concretamente Antonio Navarro que Carlos Gaviria; la seguridad democrática se ha convertido en algo tan popular que difícilmente un candidato va a proponer cambiarla en un debate político.

En ese sentido, tenemos más bien que preguntarnos si se puede tener una política exterior distinta a la que tenemos ahora conservando el énfasis interno de la seguridad democrática. Personalmente considero, que primero que todo sería muy deseable empezar a buscar otras alternativas: la política exterior de alianza con los Estados Unidos está en un periodo de revisión a raíz del proceso electoral en el cual el Partido Demócrata adquirió la mayoría en el Congreso y consolidó su poder con la elección de Barack Obama como Presidente de Estados Unidos por los próximos cuatro años. Segundo, porque es insostenible una mala relación con los vecinos.

Para concluir quisiera hacer un balance sobre cuáles son los factores que en esencia permitirían configurar una política exterior distinta manteniendo a su vez las mismas prioridades internas. Pero antes quisiera referirme a los obstáculos que hay para tal efecto. El principal de ellos es la manera en la que se ha planteado la alianza con los Estados Unidos: una concepción política de la realidad internacional como la del Presidente Bush es una visión que América Latina no comparte. Creo que mientras que el Presidente Uribe sea visto y Colombia

sea percibida como un país totalmente comprometido con una política que está en revisión va a ser muy difícil acercarse a la corriente latinoamericana.

El segundo obstáculo, como ya lo mencioné, es que la retórica antiterrorista es completamente artificial para el contexto de América Latina: se trata de un discurso que es más relevante en otras regiones del mundo y característico de circunstancias como las enfrentadas por Estados Unidos después de los ataques de Al-Qaeda de 2001. Esta retórica no forma parte de la cultura política latinoamericana.

En tercer lugar, otro obstáculo tiene que ver con las diferencias ideológicas del Presidente Uribe con los demás presidentes de la región con quienes tenemos las principales relaciones bilaterales: el Presidente Chávez y el Presidente Correa. Aprendimos en esta crisis que la cooperación y el entendimiento en medio de la diversidad eran mucho más difíciles de lo que se pensaba. Hace un año, posiblemente, en una reunión como esta, estaríamos exaltando como Correa, Uribe y Chávez, se entendían a pesar de sus diferencias ideológicas. La crisis diplomática nos dejó una lección: las diferencias ideológicas sí son muy profundas y sí importan y definitivamente no hemos aprendido a pensar en términos de la integración con estas diferencias ideológicas.

Si bien enfrentamos esos obstáculos, creo que también hay algunas oportunidades: la primera, Estados Unidos está cambiando de política exterior y hay grandes expectativas con el Gobierno de Barack Obama, no sólo de parte de América Latina sino de la comunidad internacional. En segundo lugar, es un hecho que las posibilidades en el cambio de la política de Estados Unidos tiendan a favorecer la moderación de los discursos. Esto podría implicar, por ejemplo, que se moderaría el “bushismo” de Uribe y el “antibushismo” de Chávez. En tercer lugar, hemos visto señales de pragmatismo de parte de muchos de los actores.

El presidente Chávez indudablemente sorprendió a la comunidad latinoamericana cuando en la Cumbre de Río cambió la dinámica de la reunión con un discurso muy moderado y conciliador que permitió pasar de los insultos de la mañana a los abrazos de la tarde que vimos todos por televisión. El giro de la reunión lo produjo el

discurso de Chávez que, según se ha conocido por varios medios, fue posiblemente influenciado por Cuba que estaba preocupada con el modo en que se estaba desarrollando la situación y decidió intervenir para facilitar una salida. Me parece incluso, que los otros actores también mostraron señales de pragmatismo, es decir, que prefirieron opciones más pragmáticas que apocalípticas en los discursos. La demanda por parte del Presidente Uribe al Presidente Chávez ante la Corte Penal Internacional, la ruptura de relaciones por parte de Nicaragua, el cierre de las fronteras y, por supuesto, las posibilidades de un conflicto bélico llegaron a plantearse pero, al final, los actores optaron por el pragmatismo, al menos por el momento.

Entonces con este balance entre los problemas y las oportunidades ¿qué se puede hacer? Y particularmente ¿Qué puede hacer Colombia para tener una política exterior menos aislacionista y de menor dependencia de los Estados Unidos? Quisiera mencionar tres posibles respuestas:

1. Colombia necesita una actitud pragmática en la política exterior. El Gobierno del Presidente Uribe, seguramente, considera que eso es lo que hace: tener una aproximación pragmática frente a otros gobernantes de línea ideológica distinta a la suya. Sin embargo, es indudable que en la última crisis hubo una división de bloques ideológicos que cierra muchas posibilidades de entendimiento entre los miembros de la Comunidad Andina. Eso hay que evitarlo a toda costa. Colombia tiene con Venezuela una relación que pone en juego aspectos muy importantes para Colombia: su mediación en el proceso con el ELN, su ayuda para facilitar un acuerdo humanitario, el comercio entre los dos países sobrepasa los 5.000 millones de dólares y en la frontera habitan siete millones de colombo-venezolanos. De manera que el entendimiento entre Colombia y Venezuela no puede depender de un conflicto ideológico y se deben buscar mecanismos de trabajo concreto. Para ello es necesario separar algunos temas: primero, la participación de Venezuela en asuntos relacionados con el conflicto interno colombiano, pues como lo hemos visto esta intervención afecta seriamente las relaciones bilaterales. Segundo, también sería deseable

separar las relaciones de Colombia con Estados Unidos de sus relaciones con Venezuela. Es evidente que los intereses de Estados Unidos en Venezuela son distintos a los intereses que tiene Colombia en ese país.

2. Moderación en el discurso internacional de Colombia. Esta moderación se tiene que pensar más allá de si se debe catalogar o no a las FARC como un grupo terrorista. Desde el punto de vista que se vea, ya sea jurídico, político, semántico, etc., se trata de un discurso que le cierra muchas puertas a Colombia en lo diplomático. Justamente la revista Cambio recibió en una oportunidad una colaboración de un anónimo que no parece nada descabellada: la idea de buscar aliados contra las FARC no en función de la lucha antiterrorista, sino de la defensa de la democracia que es un concepto sobre el cual la comunidad latinoamericana si ha trabajado y si ha desarrollado mecanismos de intervención colectiva (la famosa Carta Democrática de la OEA, por ejemplo). En otros términos, lo que hay que buscar son alternativas de discurso. La solidaridad frente al conflicto interno-término que el gobierno no comparte y no le gusta utilizar-, es mucho más factible que la solidaridad frente al discurso antiterrorista, más aun cuando se le agregan arandelas como las condenas indiscriminadas a las ONG o a los organismos defensores de los Derechos Humanos.

3. Políticas bilaterales de largo alcance. Esto puede ser más fácil decirlo que hacerlo. Sin embargo es vital que las políticas bilaterales se piensen en términos de larga duración sobre el entendido de las diferencias ideológicas. Estas políticas deben buscar el entendimiento y la colaboración en temas particulares como son la cooperación en materia de seguridad y de lucha contra el narcotráfico. Puede que estos sean los problemas actuales más serios que se viven en las fronteras con Venezuela y Ecuador. Posiblemente la experiencia con Venezuela fue exitosa en los años 90, cuando ambos países consideraban a las FARC como un enemigo común. Hoy en día esa aproximación no es viable, pero lo que es definitivamente insostenible es tener unas fronteras como la de Ecuador y Venezuela sin mecanismos de cooperación para luchar contra estos fenómenos. •

-
- ¹ La crisis entre Ecuador y Colombia se da luego de la muerte de Luis Edgar Devia, alias 'Raúl Reyes', miembro del Secretariado de las FARC, en un campamento del grupo armado en territorio ecuatoriano, a unos 1800 metros de la frontera con Colombia. Los hechos ocurridos el pasado 1 de marzo de 2008, fueron el inicio de una crisis en las relaciones bilaterales que se mantiene hasta hoy. Mientras Ecuador alegaba violación de soberanía de parte del Ejército colombiano, la Cancillería colombiana pidió disculpas por la acción, pero argumentó que se actuó conforme al principio de legítima defensa, dado que ha sido costumbre de las FARC "asesinar en Colombia e invadir el territorio de los países vecinos para refugiarse". Después del intercambio de declaraciones entre las partes y el rompimiento formal de las relaciones bilaterales de parte de Ecuador, los esfuerzos de la Cumbre del Grupo de Río, el 10 de marzo de 2008 y de la Cumbre de Cancilleres de la OEA, siete días después, no fueron suficientes para restablecer las relaciones colombo-ecuatorianas.
- ² Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. CP/RES. 930 (1632/08) CONVOCATORIA DE LA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y NOMBRAMIENTO DE UNA COMISIÓN (Aprobada en la sesión celebrada el 5 de marzo de 2008) y VIGÉSIMO QUINTA REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. OEA/Ser.F/II.25RC.25/doc. 7/08. INFORME DE LA COMISIÓN DE LA OEA QUE VISITÓ ECUADOR Y COLOMBIA (17 de marzo de 2008).
- ³ "Colombia no obtuvo en la OEA todo lo que quería". *Revista Cambio*. 18 de marzo de 2008.