

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 47**

**El conflicto colombiano
en las relaciones
internacionales:
factores y caracteres**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

**EL CONFLICTO COLOMBIANO
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES:
FACTORES Y CARACTERES**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**EL CONFLICTO COLOMBIANO
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES:
FACTORES Y CARACTERES**



ESCUELA DIPLOMÁTICA
ESPAÑA
2013

@ Escuela Diplomática, 2013

NIPO: 501-13-003-9

ISSN: 0464-3755

Depósito legal: M-18599-2013

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

ÍNDICE

1. Palabras previas.....	9
<i>Mario Villarroel Lander; antiguo presidente de la Cruz Roja internacional.</i>	
2. Introducción.....	11
<i>Cástor Díaz Barrado; Carlos Fernández Liesa. Catedráticos de Derecho internacional público y relaciones internacionales.</i>	
3. La crisis del derecho en los conflictos armados y desregulados.....	15
<i>Armando Borrero Mansilla.</i>	
4. Impacto humanitario de la violencia armada en Colombia.....	33
<i>Gabriel Orozco, Rosemary Suárez.</i>	
5. Nuevas perspectivas del conflicto armado colombiano.....	57
<i>Roberto González Arana.</i>	
6. Concepto de combatiente y grupos armados no estatales en los conflictos armados no internacionales y, especialmente, en el conflicto colombiano..	69
<i>Javier Guisández</i>	
7. Conflictos internos (internacionalizados) y legítima defensa conforme al Derecho internacional.....	89
<i>Francisco Jiménez García.</i>	
8. La diplomacia insurgente: otras formas de internacionalización del conflicto armado colombiano. El caso de las FARC-EP.	111
<i>Luis Fernando Trejos Rosero.</i>	
9. La acción integral en Colombia. Aspectos militares del conflicto.....	135
<i>Emilio Borque .</i>	
10. La Unión Europea y Estados Unidos ante el conflicto colombiano. Dos perspectivas diferentes.....	159
<i>Mercedes Guinea Llorente</i>	

11. ¿Qué tienen en común: El Tíbet, Israel, Turquía y Colombia?.....	205
<i>Rafael Moreno Izquierdo.</i>	
12. Impacto del conflicto armado en el desempeño económico de las regiones: el caso del Caribe colombiano.....	231
<i>José Luis Ramos.</i>	
13. Opinión pública y derechos humanos.....	251
<i>Luis Horacio Botero Montoya.</i>	
14. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el conflicto colombiano..	269
<i>Elena Conde.</i>	
15. Por un nuevo enfoque de los procesos de paz en Colombia.....	287
<i>Ángel Juanes.</i>	

PALABRAS PREVIAS

Dr. Mario Villarroel Lander

*Antiguo Presidente de la Federación Internacional
de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
Presidente de la Sociedad Venezolana de la Cruz Roja*

Es para mí un honor realizar un prólogo a esta publicación sobre el conflicto colombiano, por muchos motivos. De un lado, por la casa en la que se edita, la prestigiosa Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España, país por el que siento un profundo y enorme afecto. De otro lado, por el objeto del libro, el conflicto colombiano, que he vivido tan de cerca al desarrollarse junto a mi patria, Venezuela. Y que es uno de los más largos y complejos en la sociedad internacional contemporánea.

Esta publicación reúne en un mismo foro a expertos de ambos lados del Atlántico, fundamentalmente académicos, pero también militares y jueces, todos ellos de gran prestigio y relevancia. Creo que esta publicación es muy útil, pues analiza el conflicto de manera integral, es decir, desde diversos planos que concurren en un punto, siendo necesarias esas dimensiones. Los análisis monistas suelen desenfocar los conflictos, pues olvidan en muchas ocasiones su complejidad, sus diferentes vertientes. El conflicto colombiano es, probablemente, uno de los más difíciles de la sociedad internacional, pues se entremezclan aspectos históricos, políticos, económicos, sociales, culturales, de criminalidad, y todo lo demás. Acercarse a él requiere, pues, una mirada en amplia perspectiva, que permita su comprensión. Además, se trata de un libro equilibrado que considera el conflicto colombiano desde la cercanía, pero también en la distancia. Así, junto a siete autores colombianos hay seis españoles.

De otro lado, estos análisis evidencian las dificultades del Derecho Internacional Humanitario para abordar los conflictos, y del Derecho en general, como evidencian las ponencias de A. Borrero, J. Guisández o F. Jiménez García.

También la publicación pone de manifiesto que este tipo de conflictos tiene un profundo impacto humanitario, económico y de cualquier orden, que destaca el importante papel que puede tener en su solución tanto las experiencias de otros países como la acción diplomática. Actualmente están en curso negociaciones diplomáticas entre las FARC y el Gobierno colombiano, en el marco del proceso que se inició en La Habana en septiembre de 2012. Este libro no entra en dichas negociaciones sino indirectamente, pues serán objeto de otras reflexiones posteriores, pero sin duda puede servir en el marco de dicho proceso como un elemento de información y conocimiento relevante.

El conflicto colombiano tiene perfiles muy graves desde la perspectiva humanitaria, por lo que desde el movimiento humanitario no cabe sino hacer todo lo posible para mitigar el sufrimiento humanitario o poner fin al mismo, y en ese camino no existen mejores herramientas que el Derecho y la Diplomacia. Con este firme propósito, la Cátedra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos *Mario Villarroel* impulsa este tipo de análisis y de estudios, que son la base del ideal de la paz a través del Derecho.

INTRODUCCIÓN

Carlos R. Fernández Liesa

*Catedrático de Derecho internacional público.
Universidad Carlos III, de Madrid.*

Cástor Miguel Díaz Barrado

*Catedrático de Derecho internacional público.
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

El conflicto armado que tiene lugar en Colombia, desde hace tanto tiempo, presenta unas características muy singulares que facilitan que se pueda abordar su análisis desde perspectivas muy diferentes. No se trata tan sólo de un enfrentamiento entre el Gobierno y determinados grupos armados, sino que, por su intensidad y envergadura, ha producido numerosos efectos en el conjunto de la política interior y exterior del Estado de Colombia. Es difícil reflexionar sobre la realidad colombiana desde la mitad del siglo pasado sin que el lugar central lo ocupe, precisamente, la existencia de este conflicto armado. Es un tema de gran actualidad, como lo prueban las negociaciones que están teniendo lugar en La Habana entre la FARC y el Gobierno de Colombia. Por lo demás, en este volumen pretendemos dar una visión del conflicto desde diferentes ángulos y perspectivas, desde las relaciones internacionales, las raíces del conflicto y los factores que influyen en el mismo y condicionan su solución. Es de destacar que se trata de una contribución en la que hay autores de ambos lados del atlántico, que proceden de disciplinas diversas y de profesiones distintas, lo que creemos ha contribuido a enriquecer los enfoques.

Este es uno de los resultados del Proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) dentro de la Convocatoria Abierta y Permanente 11-CAP2-0983, titulado “Difusión, aplicación y transformación del Derecho internacional humanitario en Colombia”, adscrito al Instituto “Francisco de Vitoria” de la Universidad “Carlos III” de Madrid. Con dicho proyecto se han celebrado diversos congresos y seminarios de expertos

que han supuesto foros de reflexión y debate del que emanan propuestas concretas sobre el conflicto colombiano. A tal efecto, en este volumen se recogen algunas de las actividades celebradas en seminarios en la Escuela de Guerra del Ejército (España), en la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), en el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III, de Madrid, o en el Centro de estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos. Asimismo, son el resultado de diversas reuniones de expertos celebradas en esos centros así como en la Escuela Diplomática, en el Centro de Derecho Humanitario de la Cruz Roja o en la Universidad de Medellín. Junto a esta publicación otras verán la luz próximamente sobre el Derecho internacional Humanitario y sobre la negociación.

La actividades han contado también con el apoyo institucional y financiero de la Cátedra Iberoamericana “Santander”, que desarrolla sus actividades en el marco de la colaboración entre el Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid y el Instituto de Estudios Europeos e Internacionales “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III, de Madrid. Y de la Cátedra Mario Villarroel de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, de la Fundación Gregorio Peces-Barba.

Esta obra busca proporcionar elementos para el análisis, en profundidad, del conflicto colombiano y dar, como no podía ser de otro modo, un contenido práctico al desarrollo del Proyecto. De ahí que los trabajos que la integran fueran seleccionados con sumo cuidado y que la lectura de cada uno de ellos aporte, con toda seguridad, visiones muy correctas de diferentes cuestiones que perfilan la realidad del conflicto. La participación de profesores y expertos no sólo españoles sino también colombianos, preferentemente de las Universidades de Medellín y la Universidad del Norte de Barranquilla, no sólo hace que se cumpla con los objetivos del Proyecto, sino que, también, promueven una visión muy completa de un fenómeno de tan difícil solución como es el conflicto en Colombia.

Por todo ello, se abordan, a lo largo de esta obra, diferentes aspectos del conflicto colombiano siguiendo algunos hilos conductores y con el fin de delimitar los elementos básicos que configuran los factores y caracteres que definen a este conflicto. Sin perder de vista, eso sí, que la finalidad que se pretende no es ofrecer una mera descripción de las singularidades del conflicto, sino que, en el fondo, se aspira a suscitar propuestas y sentar las bases para la comprensión de aquello que realmente define e individualiza al conflicto en Colombia.

En esta línea, se han realizado trabajos que, de un modo u otro, ponen los énfasis en todas aquellas cuestiones que nos permiten conocer, con más exacti-

tud, las características del conflicto que acontece en Colombia. Y, así, podemos agruparlos de la siguiente manera:

Por un lado, un número importante de los trabajos realizados, porque así se decidió en el proceso de configuración de esta obra, penetran, desde diversas perspectivas, en las características del conflicto, poniendo el acento en cuestiones jurídicas y políticas, en unos casos, e incidiendo, en otros casos, en los aspectos militares y humanitarios. No se trata de examinar el conflicto de Colombia sin relación alguna con el fenómeno conflictual en las relaciones internacionales. Todo lo contrario, los diversos análisis suelen enmarcar las singularidades del conflicto colombiano en el marco de la existencia de conflictos en la escena internacional y los ingredientes que los definen. Las aportaciones en esta dirección del Profesor Armando Borrego resultan de gran interés y, sobre todo, sirve de portada a análisis ulteriores. Con extraordinaria precisión jurídica, el Profesor Francisco Jiménez nos ofrece todas las claves necesarias para interpretar la aplicación de normas del ordenamiento jurídico internacional a conflictos de este tipo, incidiendo en la cuestión, siempre controvertida, de la legítima defensa. De sumo interés resultan, igualmente, las perspectivas adoptadas por el Coronel Javier Guisández y por el Teniente coronel Emilio Borque, quienes ponen de relieve determinados aspectos militares de un conflicto de este tipo sobre la base de un conocimiento muy profundo en la materia y con gran destreza académica. Asimismo, desde la perspectiva humanitaria, el Profesor Gabriel Orozco desbroza, con rigor, los efectos que van más allá del conflicto y que alcanzan al conjunto de la sociedad colombiana.

Por otro lado, en el marco del título de esta obra, otro grupo de trabajos se destinan a examinar la “situación” del conflicto en la escena internacional o algunos de los efectos que, en las relaciones internacionales, tiene un conflicto de esta índole. En esta línea, merece la pena la lectura del trabajo del Profesor Luis Fernando Trejos sobre la diplomacia insurgente, que nos aporta muchos elementos de juicio para comprender todos los efectos internacionales que produce la situación en Colombia. Asimismo, las dos visiones que ofrece la Profesora Mercedes Guinea, tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos, en relación con el conflicto en Colombia, demuestran un trabajo exhaustivo y de grandes aportes. También, merece la pena destacar el trabajo realizado por el Profesor Rafael Moreno, que nos facilita una óptica muy novedosa al establecer un marco de comparación con otros conflictos, lo cual resultaba necesario en una obra así.

Por último, diversos trabajos que conforman esta obra aportan perspectivas de análisis que enfatizan en los aspectos cruciales que definen al conflicto colombiano. Primero, por la incidencia que tiene en materia de derechos humanos, como son las aportaciones tanto de la Profesora Elena Conde, con un sentido

jurídico muy riguroso sobre el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como por el Profesor Luis Horacio Botero, con una significación sociológica muy profunda respecto al papel de la opinión pública y los derechos fundamentales. Segundo, no podía faltar la dimensión económica del conflicto y a esto es, precisamente, a lo que destina su trabajo el Profesor José Luis Ramos, expresando, con solidez, las consecuencias reales y cotidianas del conflicto que padece Colombia.

Por si fuera poco, la obra cuenta con dos trabajos que cierran muy bien uno de los objetivos que se pretendía: ofrecer soluciones para el futuro o, al menos, marcos de reflexión que resulten sólidos a la hora de abordar, en teoría y en la práctica, un conflicto de este tipo. La aportación del Profesor Roberto González Arana camina en esta dirección y apunta, con maestría, en propuestas tangibles y realistas. Asimismo, el Magistrado Ángel Juanes, con muy buenos criterios, cierra el contenido de esta obra, resaltando lo que está detrás de todo el conflicto colombiano: la necesidad de su solución y de utilizar formas imaginativas que nos lleven, a la postre, a poner fin a tantos años de sufrimiento para la sociedad colombiana.

No debemos dejar de dar las gracias a todos aquellos que han hecho posible esta obra que ha supuesto, con seguridad, un gran esfuerzo, pero que supone, con su publicación, una gran satisfacción. Entendemos que la AECID, y en general la cooperación española, debería seguir con proyectos de este tipo que tantos beneficios arranca para la imagen de España.

LA CRISIS DEL DERECHO EN TODOS
LOS CONFLICTOS ARMADOS CONFUSOS Y DESREGULADOS

ARMANDO BORRERO MANSILLA,
ANTIGUO CONSEJERO DE SEGURIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

LA CRISIS DEL DERECHO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS CONFUSOS Y DESREGULADOS

Armando Borrero Mansilla.

*Antiguo Consejero de Seguridad Nacional de Colombia
Profesor de la Universidad Nacional de Colombia*

1. La pérdida de las certezas y la pérdida de las seguridades

Cuando se trastoca un orden se genera inquietud. La pérdida de las certezas causa desasosiego porque se pierde la seguridad. El orden se apega a las regulaciones y las sacraliza para tener un piso firme sobre el cual se pueda sostener un mundo previsible. Así en el arte, en las ciencias y en la política. Cuando en la segunda mitad del siglo XIX comienza, tímidamente, la ruptura del orden musical impuesto por la armonía clásica, comienza también una sensación de subversión del “orden natural”, como lo pretendió Rameau: lo natural para el oído humano, lo que no puede ser de otra manera, el orden inmanente de la música. Todo el siglo XX fue, en música, una búsqueda incesante de referencias nuevas para la composición musical, un terremoto del arte que no termina todavía sobre las ruinas del orden anterior. Cuando en una ciencia se derrumba un paradigma explicativo, cuando el conocimiento de un fenómeno se deroga o se supera, la comunidad científica se desestabiliza y comienza de nuevo la búsqueda afanosa de las seguridades para afirmar sus posiciones.

Prácticas sociales como el derecho, no sólo no escapan a inquietudes similares, sino que las sufren de continuo en el devenir de los cambios normativos o de las interpretaciones. En el caso del derecho de la guerra, el cambio se da en la naturaleza de los conflictos bélicos. La normatividad establecida, la que se puede llamar “clásica”, se estrella contra fenómenos nuevos no previstos. Lo que estaba regulado ya no es lo mismo que sucede y surge todo un conjunto de dudas, incertidumbres y demandas de normas adecuadas a la realidad vivida. Mientras tanto, el ambiente se torna incierto y la desazón cunde entre quienes tienen responsabilidades como militares, como jueces y como defensores, como dirigentes políticos, como académicos y, en fin, como simples ciudadanos.

La guerra clásica, la de los Estados nacionales, ya no domina en la actualidad. Un logro formidable de la cultura de Occidente fue el intento de sujetar la guerra a derecho y lograrlo, por lo menos parcialmente. A primera vista, derecho y guerra son antinómicos, y eso hace más notable el desarrollo de un derecho (derecho de gentes, derecho público europeo, derecho internacional de los conflictos armados, derecho internacional humanitario) para paliar algunos de los peores efectos de los enfrentamientos armados. Hasta la enemistad, llevada al extremo de la matanza, podía ser acotada. Pero la enemistad se soltó de los acotamientos, y la tendencia de la guerra a los extremos, bien anotada por Clausewitz, ha hecho saltar las normas.

Una cosa fue la enemistad de los Estados nacionales, generalmente fundada en intereses materiales y de poder. Otra cosa son las enemistades que ponen en trance existencial a los contendores. Las luchas de poder por intereses delimitables de manera clara pueden ser negociadas; las que implican la posibilidad de una imposición en el campo de las visiones del mundo, o la destrucción de las identidades y de las formas de vida, trascienden a enemistades profundas porque ponen en juego el propio ser. De ahí la crueldad de las guerras que llevan consigo diferencias ideológicas e identitarias. El desafío de sujetarlas es supremo.

Las guerras de la segunda mitad del siglo XX llevan, en su mayor parte, el sello de las ideologías y de las identidades. No es que desaparezcan los intereses materiales, pero se enfundan y justifican en la ideología, o en la cultura, o en la etnia. La fuerza se aplica no sólo para vencer militarmente a un enemigo, sino para hacer daño más allá de las regulaciones sobre los objetivos legítimos de la violencia estatal. Se entra en grados crecientes a los terrenos del terrorismo. Conseguir beneficios para una causa es posible por la vía del miedo extorsivo, o sea, alcanzar concesiones por suspender el daño, antes que por el desarme del contrincante. El otro problema es la condición del combatiente. Cuando aparece el partisano como constante y cuando se extiende a actores no estatales la titularidad del *jus ad bellum*, la decisión sobre la regularidad se hace en medio de la pérdida de los criterios que tuvo antes la calificación en derecho.

Se juntan entonces dos problemas que dificultan un uso previsible de las normas del derecho. Uno es el problema de definir un objetivo militar legítimo en los conflictos confusos, necesariamente confusos cuando una de las partes, o todas, no se acoge a derecho. El otro es la tendencia a caer en el fenómeno de la “identificación con el enemigo” (si él lo hace, yo tengo derecho a hacerlo también), que rompe la disposición de la no reciprocidad en lo atinente a las normas del DIH. En el siglo veinte y en lo corrido del actual, para no ir más atrás, hasta los Estados en guerra con otros Estados, han caído en la segunda práctica, y baste con recordar los bombardeos indiscriminados de ciudades en la Segunda Guerra mundial o los vaivenes del “ojo por ojo y diente por diente” (y no necesariamente en esa proporción y esa simetría) de los conflictos del Medio Oriente. La delgada línea de la frontera

entre lo permitido por el derecho y las prácticas del “hors de loi”, la cruzan los Estados de derecho con las acciones, encubiertas o francas, de retaliación.

La clasificación misma de las diferentes formas de violencia se torna también confusa. Antes era muy clara la distinción entre la violencia intensa de la guerra y las violencias esporádicas de la delincuencia. Hoy esa frontera es porosa. Han aparecido formas de violencia originadas en actividades delincuenciales que reproducen las maneras de actuar de las insurgencias armadas que subvierten el orden jurídico de los Estados. Organizados al modo militar, como ciertas organizaciones armadas del narcotráfico (los Zetas mexicanos son el mejor ejemplo) que operan en México, en Colombia, en Centroamérica, en Afganistán y en Myanmar, obligan a los Estados a combatirlos de modo militar. La comunidad internacional empieza a verse implicada en decisiones que ponen a prueba un derecho consolidado. El lenguaje, y no sólo el coloquial, sino también el oficial de los Estados, confunde: se habla de “guerra contra el narcotráfico” o de “guerra al tráfico de personas”. “Horrorosa pero ordenada, la guerra era clara”, escribió un General francés¹. Hoy es el reino de las incertidumbres.

1. ¿Misiones militares o misiones policiales?

En octubre de 1977 fue secuestrado un avión alemán de pasajeros por un grupo de dos hombres y dos mujeres pertenecientes al Frente Popular de Liberación de Palestina, y después de un periplo por varios aeropuertos, fue llevado al de Mogadiscio, la capital somalí. Allí, un comando del GSG-9 de la Policía Federal de Fronteras alemana, asaltó el avión, y en una operación espectacular mató a tres terroristas y dejó herida a una cuarta, que pudo ser juzgada. El ataque fue tan sorpresivo y tan eficaz el uso de granadas de humo y sonido para paralizar momentáneamente a los secuestradores, que los policías, armados de subametralladoras y armas cortas, pudieron abatir al grupo del llamado Ejército Rojo Fracción Alemana (mejor conocido como Banda Baader-Meinhof).

Un año antes, el Coronel Ulrich Wagener, organizador del GSG-9, había participado en el rescate que hizo el Ejército de Israel en el aeropuerto de Entebbe (Kampala, Uganda), una de las operaciones antiterroristas más sensacionales de todos los tiempos. En el caso de Mogadiscio, fue un grupo policial de una policía militarizada y de un comando con entrenamiento típicamente militar, y en el segundo caso, el de Entebbe, fue una fuerza militar la protagonista. ¿Existe alguna diferencia por la adscripción, militar o policial, en el tipo de operación realizada? En ambos casos se operó con iniciativa en el uso de las armas contra grupos considerados enemigos, en una actuación típicamente militar. Pero, también una policía puede acudir a la iniciativa en el uso de las armas cuando en el

1 Le Borgne, Claude, *La guerra ha muerto*, Ediciones Ejército, Madrid, 1988, pág. 13.

desarrollo de la comisión de un delito (como fue el caso del secuestro del avión de Lufthansa) el grupo terrorista demuestra que está dispuesto a usar las armas antes que rendirse y, además, ya había asesinado al piloto del avión. En el fondo, la actuación fue igual. La imposibilidad de diferenciarlas nace de la amenaza enfrentada, antes que de la naturaleza militar o policial de los rescatadores.

Para el ofensor, el grupo terrorista, su actuación fue un acto de guerra. Para los ofendidos, las sociedades y en su nombre los Estados, el acto fue un delito. Para unos, un acto político; para los otros, un acto criminal. La asimetría en la calificación también contribuye a llenar de zonas grises las fronteras entre lo policial y lo militar. Desde el final de la Segunda Guerra mundial, el problema se agudiza en la misma medida en que la irregularidad se extiende por todos los conflictos armados del planeta. El asunto va más allá de las luchas que pueden calificarse como guerras o al menos “conflictos armados” y engloba a formas delincuenciales organizadas y hasta transnacionales provistas de grupos armados ilegales que defienden negocios grandes y poderosos.

3. Los terrorismos no revolucionarios y los negocios ilegales

En América Latina, Asia y África, especialmente, pero también en los Balcanes y en el Cáucaso, se han dado conflictos en los que grupos armados, para defender actividades económicas ilegales de tamaño considerable (tanto que requieren de fuerzas propias para defenderse de los Estados, de la competencia, o de ambos en muchos casos), actúan de manera militar, o mejor paramilitar, y protagonizan acciones asimilables a hechos de guerra por el nivel de confrontación alcanzado. Incluso, el desarrollo de las luchas planteadas lleva a proveerlos de objetivos políticos, que si bien no son revolucionarios, sí implican objetivos de tipo limitado en campos netamente políticos. Un ejemplo claro de ese paso de lo puramente delincencial a lo político, se dio precisamente en Colombia.

En Colombia se presentan todas las modalidades del terrorismo político. Hay terrorismo revolucionario ejecutado como táctica auxiliar de las guerrillas, hay terrorismo represivo ejecutado por grupos paramilitares y hay terrorismo de alcances políticos limitados, el sub-revolucionario, ejecutado por organizaciones de narcotráfico. Estos dos últimos son del tipo que interesa para la ilustración del planteamiento. Se trata de un terrorismo que puede ser visto como puramente delincencial, sin objetivos políticos, si no se profundiza en sus causas y propósitos. El terrorismo “represivo” de los paramilitares tenía que ver con la defensa del negocio de las drogas, con procesos de expulsión de comunidades campesinas y acumulación de tierras en cabeza de terratenientes y narcotraficantes, pero también con la lucha por el dominio de territorio y población que los enfrentaba a la guerrilla, sin cuya eliminación no podía consolidarse el proyecto narco-paramilitar. La confrontación del proyecto político de las guerrillas, las alianzas

con políticos locales, militares y policías, y la infiltración y control del Estado regional y local, los llevó a lo político.

El terrorismo de los narcotraficantes, especialmente el del cartel de Medellín en los finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, no sólo tuvo consecuencias políticas (en lo nacional y en lo internacional), sino, también, objetivos políticos. La agresión contra la sociedad tenía como finalidad la abolición de la extradición de nacionales colombianos (el grupo se denominó “Los Extraditables”) y el castigo de funcionarios, mayormente de Justicia y Policía, que obstaculizaban el negocio ilegal. Más todavía: el cartel de Medellín intentó paralizar brutalmente a estas instituciones con acciones tan violentas como el asesinato indiscriminado, sistemático y masivo de agentes de la Policía en Medellín. La dimensión política se hace clara en la voluntad de contrastar y tratar de obtener el cambio de políticas de Estado, leyes y acciones judiciales. Es el llamado “terrorismo sub-revolucionario”.

El combate a este tipo de terrorismo se mantiene todavía en el terreno de lo policial, presidido, obviamente, por un enfoque de derechos humanos en cuanto a la utilización de la fuerza. Sin embargo, el Estado colombiano debe utilizar medios militares para contener bandas de sicarios con armamento sofisticado y con un poder de fuego mucho más elevado de lo que se consideraba normal en la delincuencia organizada. Los “bloques de búsqueda”, fuerzas conjuntas de militares y policías, introducían una variante que forzaba los linderos misionales y dejaba indefinida la vieja diferencia.

Los intentos de captura de Pablo Escobar alcanzaron la envergadura de operaciones típicamente militares, con asaltos helicoportados e infiltración de fuerzas considerables en áreas amplias de los campos donde se escondió, más de una vez, el capo mafioso. El lenguaje de la “guerra al narcotráfico” iba más allá de la metáfora. Pablo Escobar quiso poner de rodillas al Estado, objetivo pocas veces intentado por delincuentes, y recibió de éste la respuesta que se le da a una amenaza contra la seguridad nacional. La delincuencia, antes enemiga de una sociedad defendida por un Estado, ahora trascendía a enemiga del Estado mismo. El narcotráfico en América Latina, ha tenido capacidad desestabilizadora.

El terrorismo político del tipo sub-revolucionario no ha tenido un protagonismo histórico comparable al del propiamente revolucionario. En el pasado, los focos de atención fueron el terrorismo anarquista de fines del siglo XIX y principios del XX; luego, en el período de entreguerras mundiales, el terrorismo de extrema derecha hecho por los movimientos nazi-fascistas; más adelante, tras la Segunda Guerra mundial, fue el asociado a las guerras de liberación nacional y a las guerras internas revolucionarias. Hoy, el terrorismo de objetivos difusos, y de venganza y castigo, aparece con fuerza en un escenario nuevo: el de movimientos sin fundamento nacional, que en nombre de civilizaciones, cul-

turas, etnias o religiones, se autoproclaman como los vengadores de los agravios, supuestos o reales, de civilizaciones o Estados opresores.

Esta última modalidad se asimila al terrorismo sub-revolucionario, por cuanto no tiene objetivos de cambio profundo, como reformas sociales o de Estado. Incluso, no propone, de manera clara, cambios en las relaciones internacionales. Expresa apoyo a reivindicaciones de liberación nacional como, por ejemplo, las del pueblo palestino, pero no aparece como brazo armado de un movimiento concreto por objetivos también concretos. Se trata, más bien, de combatir a causantes de agravios (“el gran Satán”, el imperialismo, los impíos, etc.) y castigarlos. No propone un programa político, no aclara ideologías rectoras de su actuar, distintas de interpretaciones fundamentalistas de la religión o de la moral. Es político en su intención de castigar y vengar, pero no revolucionario.

Al-Qaeda, para mencionar el más destacado de los “terrorismos de castigo”, apoya causas del mundo musulmán, pero no tiene una propuesta programática como justificación de la aplicación de la violencia, o dicho de otra manera, una justificación positiva. La justificación es negativa: se sabe lo que se niega, lo que se rechaza, pero no se sabe lo que se afirma como consecuencia del castigo aplicado a un adversario. La respuesta que han recibido estas modalidades de terrorismo es militar. Las operaciones de los Estados Unidos han sido netamente militares en el plano internacional. Operaciones de guerra en Afganistán, operaciones de fuerzas especiales en casos como la muerte de Osama Bin-Laden en Pakistán, bombardeos aéreos dirigidos contra una persona específica, como las muertes de los cabecillas de Al-Qaeda en Irak y Yemen.

El ciclo terrorista que se ve venir en el mundo estaría signado por la modalidad sub-revolucionaria en el nivel planetario, con objetivos diversos, incluso la defensa de negocios ilícitos. Vale anotar que, aunque el terrorismo sub-revolucionario de los narcotraficantes colombianos no fue internacional, las estructuras del negocio son cada vez más transnacionales y pueden, en un futuro, combatir medidas internacionales de control del tráfico ilícito y convertirse en fuente de terrorismo global. Los carteles mexicanos de la droga ya operan en países centroamericanos y sus alianzas con los colombianos pueden llevar pronto a acciones conjuntas. Por esa razón, conocer y explicar esa modalidad, antes no muy considerada, puede dar elementos de comprensión del fenómeno constituido por un terrorismo de objetivos políticos limitados o difusos, según el caso. Terrorismo de rechazo y no de afirmación. Terrorismo para desafiar, no para proponer. Terrorismo motivado por el lucro, o por la ira y por el fanatismo y no por una utopía.²

2. El gran problema para una definición del terrorismo se funda en que no es una entidad por sí mismo, no por causa de actividades específicamente terroristas, sino que se define por los propósitos de actividades que pueden ser terroristas o no. Es ese sentido, hay delitos con propósito terrorista, y por eso las definiciones más precisas son aquellas que lo definen por la intención del perpetrador y las consecuencias sociales de los hechos de terror.

En el proceso de caracterización del terrorismo político, ha hecho carrera la clasificación de las modalidades terroristas propuesta por Paul Wilkinson. Este autor divide el terrorismo político en tres tipos, a saber: el terrorismo

Las confusiones motivadas por el terrorismo contemporáneo han llevado a intentos de establecer figuras de derecho muy polémicas. Ocupa lugar especial el intento hecho por el Gobierno de George Bush en los Estados Unidos, para justificar la prisión de sospechosos de pertenecer a al-Qaeda, capturados en Afganistán, principalmente, y mantenidos en la base de Guantánamo, fuera del territorio nacional de los Estados Unidos, para eludir la aplicación de las normas del derecho de la guerra. El concepto acuñado en su oportunidad por el Departamento de Justicia fue el de “enemigo combatiente” a algunos detenidos y autorizar que fueran interrogados bajo métodos que pueden ser considerados tortura.

El concepto tuvo tropiezos y fuertes críticas en todo el mundo. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos se pronunció en un caso específico y decidió que las cortes federales sí pueden conocer las demandas de los detenidos en Guantánamo. Pero más allá de la repulsa justificada a los métodos empleados con los detenidos llevados a Guantánamo y con muchos otros en los teatros de operaciones de Irak y Afganistán, está el hecho de las ambigüedades existentes en los conflictos entre Estados y organizaciones no estatales, sean grupos insurgentes con objetivos políticos claros o grupos terroristas y delincuenciales que se mueven en las “zonas grises” establecidas entre el derecho penal estatal y el derecho internacional de los conflictos armados.

4. Las bandas criminales colombianas: ¿objetivo militar?

La historia reciente de Colombia tiene muchos más ejemplos de “zonas grises” para definir la aplicación de un enfoque de derechos humanos o un enfoque de derecho internacional humanitario, y por lo tanto, para la decisión de ordenar operaciones militares o sólo policiales contra las bandas criminales al servicio del narcotráfico y otros negocios ilegales, mejor conocidas por el acrónimo BACRIM. Estas estructuras criminales son entes nacidos de la compleja mezcla del narcotráfico, el paramilitarismo y las bandas de sicarios al servicio de las “oficinas de cobro” urbanas. Tienen alcance nacional en sus operaciones y negocios ilegales, los principales de los cuales son el tráfico de drogas, la minería ilegal, el robo de combustibles, o el contrabando del mismo y su distribución ilegal, el secuestro y la extorsión.

La situación no sería tan confusa si el escenario para la distinción entre un enemigo clasificable como objetivo militar y otro que no lo sea, fuera una sociedad en paz interna y con un funcionamiento institucional normal. Pero cuando coinciden los factores de disturbios en una sociedad y un Estado, en los mismos escenarios

revolucionario, el terrorismo sub-revolucionario y el terrorismo represivo. El primero busca producir una revolución política, y el tercero, evitarla. El segundo, el terrorismo sub-revolucionario, no propende por cambios profundos de la sociedad o del Estado, y ni siquiera por un cambio de gobierno. Este tipo de terrorismo “*aspira a unos objetivos más limitados, como forzar al gobierno a cambiar su política sobre cierta cuestión, avisar o castigar a determinados funcionarios públicos o plantear un reto a unas acciones del gobierno que los terroristas consideran recusables.*” (Wilkinson, Paul, *Political Terrorism*, MacMillan, London, 1974).

geográficos y con formas organizativas y de actuación que puedan ser indistinguibles en un momento dado, la la escogencia no es un asunto fácil y por supuesto, las decisiones subsiguientes no lo son tampoco. Las autoridades del Estado se enfrentan de manera permanente al problema de determinar si los niveles de las hostilidades ameritan o no, la aplicación del derecho internacional humanitario.

La aplicación del DIH responde a criterios objetivos de intensidad de las hostilidades y de organización de los contendores. Tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional insisten en que el DIH hace parte del derecho consuetudinario de los pueblos y del *ius cogens*. Por lo tanto, no es posible negar el carácter vinculante de las normas del mismo. Según la Convención de Viena de 1969, el conjunto de normas del *ius cogens*, son normas de carácter imperativo del derecho internacional general. El artículo 53 de esta Convención declara de manera precisa como “una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”³.

En Colombia se acogió la fórmula de incorporar el Derecho internacional humanitario al ordenamiento interno nacional, y se advierte en la jurisprudencia que su aplicación no se desprende de caracterizaciones subjetivas, sino de circunstancias objetivas, tales como el nivel de organización de los grupos armados y del nivel de la violencia que apliquen⁴. Pero en la práctica no es tan fácil establecer la diferencia. Fijar un límite claro entre niveles de violencia no ha sido posible en la mayor parte de los conflictos armados que oscilan entre disturbios más o menos permanentes y guerras claramente definidas. En el conflicto colombiano todavía se discute, en los medios académicos, si es posible hablar de guerra civil o de conflicto de media o baja intensidad. Se rechaza casi siempre la caracterización de “guerra civil”, y tampoco, en el otro extremo, la definición del conflicto como simple “amenaza terrorista” (versión oficial durante los dos períodos del Presidente Uribe). La propuesta de “conflicto armado prolongado”⁵ es la más aceptada, pero no es la más clara en cuanto precisión de un lindero entre un grado menor de violencia y otro mayor.

De todas maneras, las guerrillas colombianas no presentan mayor problema para definir las como objetivo militar legítimo. Ni siquiera durante la época de la negación oficial del conflicto impuesta por el Presidente Uribe, como ya se mencionó, se dejó de operar con un enfoque de Derecho internacional humanitario. Los funcionarios no podían mencionar las palabras “conflicto”, “posconflicto” o “guerra”, pero el lenguaje de la guerra, el de los medios de comunicación y

3 Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados, Art. 53.

4 Cf. Sentencia de la Corte Constitucional C-291 de 2007. Ponente: Manuel José Cepeda.

5 Pizarro, Eduardo, *Una Democracia Asediada*, Editorial Norma, Bogotá, 2004, pág. 29.

el de la calle, aula y café, siguió siendo el de costumbre. Hizo carrera, por esos años, en la Escuela Superior de Guerra de Bogotá, la humorada de un coronel, quien al recibir a un grupo de alumnos nuevos les dirigió una arenga de bienvenida y motivación que terminó con estas palabras:... dicho de otra manera, señores oficiales, esta guerra vamos a ganarla, “*la haya o no la haya*”.

El problema que plantean los ejércitos privados del narcotráfico y de otros negocios ilegales (minería ilegal, “oficinas de cobro”, robo, contrabando y tráfico ilegal de combustibles) radica tanto en el *modus operandi*, como en el alcance político de estos grupos. En el primer punto, se puede anotar que si bien tienen capacidades para combatir de manera continua y organización paramilitar, también operan de manera descentralizada para cumplir tareas de extorsión y secuestro, intimidación de comunidades o de individuos, control del microtráfico de drogas y de negocios con apariencia legal, pero controlados por las mafias. En unos casos son la organización típicamente mafiosa, y en otros, grupos armados capaces de realizar tareas de combate, contra fuerzas del Estado o contra rivales, por la competencia en las actividades ilegales o por el control de territorios y poblaciones.

El Estado colombiano ha adoptado el enfoque de derechos humanos y le ha entregado a la Policía Nacional la iniciativa para reprimir las BACRIM. Sin embargo, como se deduce de lo escrito en el párrafo anterior, estas organizaciones, en algunos casos, pueden superar las capacidades puramente policiales y requerir un tratamiento militar. En el “Manual de Derecho Operacional” expedido por el Comando General de las Fuerzas Militares, que reúne las normas y principios reguladoras del uso de la fuerza, desde lo constitucional y legal hasta los niveles tácticos de las reglas de enfrentamiento, se estableció un procedimiento para determinar el carácter de las operaciones y establecer cuáles y cuándo se deben adelantar bajo preceptos de derecho internacional humanitario y cuando la fuerza militar debe asistir a la Policía Nacional. El procedimiento acordado se transcribe a continuación y luego se anotará el conjunto de dificultades prácticas que trae consigo. La transcripción, aunque parezca prolija y muy local, se hace porque ilustra uno de los problemas más difíciles de resolver en un conflicto irregular y confuso. Derecho y burocracia se estrellan contra realidades parcialmente inasibles con los instrumentos más corrientes de los Estados.

2. Autorización de operaciones militares en la lucha contra las BACRIM: El Grupo Asesor

Si la clasificación jurídica de las operaciones es clara, no lo es la realidad operacional. Por la profusión de organizaciones armadas ilegales que han existido y aún existen en Colombia, el oficial, el suboficial y el soldado, enfrentan situaciones de extrema complejidad, donde la aplicación de los criterios jurídicos contenidos en este Manual se convierte en un reto diario. La responsabilidad no

puede recaer tan sólo sobre quienes están en el terreno, es necesario asegurar lineamientos jurídicos desde el más alto nivel.

Fundamentalmente, hay dos preguntas que responder: ¿se trata de un grupo armado organizado?, y ¿bajo qué marco jurídico se debe actuar?

La respuesta a la segunda pregunta tiene que ver con la aplicación de reglas de encuentro, que serán tratadas a continuación.

En cuanto a la primera, la respuesta es menos obvia de lo que pueda parecer. Si bien en Colombia existen organizaciones armadas ilegales como las FARC y el ELN que sin dificultad cumplen con los criterios de organización y despliegue de hostilidades contenidos en la definición de “grupo armado organizado” del CICR, y por décadas han sido combatidos como tales, hay nuevos grupos asociados al narcotráfico que el Gobierno ha denominado Bandas Criminales (BACRIM) y que eventualmente también podrían satisfacer esos criterios. Dado que la violencia de las BACRIM con frecuencia sobrepasa la capacidad de la Policía Nacional, tanto por su intensidad como por su despliegue territorial, es necesario establecer cuándo y cómo las FFMM deben actuar en apoyo a la Policía Nacional en su lucha contra las mismas. Para ello, el Comando General de las Fuerzas Militares ha expedido dos directivas. La Directiva 208, de 2008, y la Directiva 216, de 2009, establecen:

- *El procedimiento para determinar cuándo un grupo armado, y en particular una BACRIM, alcanza un nivel de violencia y organización que implica la existencia de una situación de hostilidades, y por lo tanto supone la necesidad de desplegar a las FFMM; y*
- *El procedimiento a seguir una vez el Grupo Asesor del que trata la Directiva 208, de 2008, haya determinado las BACRIM contra las cuales las FFMM pueden actuar. Sin perjuicio de los lineamientos del Grupo Asesor sobre las BACRIM que eventualmente pueden ser objeto de operaciones militares en apoyo a la Policía Nacional, las FFMM tienen la obligación, utilizando la tarjeta azul (ver abajo), de actuar contra cualquier grupo de BACRIM que detecten o sobre el que reciban indicios de presencia dentro de su jurisdicción, como es su deber hacerlo contra cualquier grupo armado ilegal en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.*

a. Requerimiento

El procedimiento de autorización inicia con un requerimiento de reunión del Grupo Asesor, proveniente de:

(1) El Director General de la Policía Nacional cuando se presenten amenazas que rebasen la capacidad operativa de la Policía Nacional; o

(2) Los Comandantes de Fuerza o División, o sus equivalentes en la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, cuando consideren que existe una situación que podría estar rebasando la capacidad operativa de la Policía Nacional y piden ponerla de presente a esta institución.

b. Conformación del Grupo Asesor

Cuando la Policía Nacional presenta una solicitud, el Jefe de Estado Mayor Conjunto convoca a reunión del Grupo Asesor al Jefe de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta, al Jefe de Operaciones Conjuntas, al Inspector General y al Asesor Jurídico Operacional del Comando General. El Grupo Asesor será presidido por el Comandante General de las Fuerzas Militares.

Adicionalmente, puede extender invitación a:

- *Los Comandantes de Fuerza, el Viceministro para las Políticas y de Inteligencia y Operaciones de las Fuerzas, y los Comandantes y miembros de los Estados Mayores de unidades, según sea el caso.*
- *El Director General, el Director de Inteligencia y el Director de Seguridad Rural de la Policía Nacional.*
- *El Director del CTI y el Director Nacional de Fiscalías en representación del Fiscal General de la Nación o su delegado; y*
- *Otros funcionarios, según las necesidades de los temas por tratar.*

c. Funciones del Grupo Asesor

El Grupo Asesor tiene las siguientes funciones:

- *Evaluar la información de inteligencia contenida en la matriz de nivel de hostilidad y organización de las agrupaciones ilegales que delinquen en el país (ver literal d infra); y*
- *Asesorar al Comando General de las Fuerzas Militares sobre el apoyo militar a la Policía Nacional para combatir una agrupación ilegal en particular.⁶*

Las dificultades nacen del carácter burocrático del mecanismo de decisión. En el papel, la intención de proteger los derechos y diferenciar las situaciones que requieren de un enfoque de DDHH, de aquellas que permiten el recurso al derecho de urgencia que es el DIH, resulta precisa e impecable. En la práctica de un conflicto irregular plagado de ingredientes que lo hacen confuso, como las actividades vinculadas al narcotráfico y a otros tipos de negocios clandestinos, como el paramilitarismo aupado por terratenientes y narcotraficantes, como las bandas de propósitos múltiples (extorsión, secuestro, contrabando de armas, explosivos, combustibles y otros) y la existencia de unas guerrillas que se acercan a todos esos mundos socialmente “subterráneos”, las cosas son a otro precio.

Los militares que patrullan día y noche por toda la geografía nacional saben muy bien que en cualquier momento y circunstancia se pueden ver envueltos en un encuentro armado. Los combates de una guerra de guerrillas son con frecuencia combates de encuentro y la más mínima duda que se traduzca en tardanza o

6. Comando General de las Fuerzas Militares, *Manual de Derecho Operacional*, Bogotá, 2009, pags.97 a 99

en desconcierto, la menor indecisión para actuar de acuerdo a un entrenamiento devenido casi en conducta instintiva, puede significar muerte y derrota. El uso prescrito de las tarjetas azul (situaciones que ameritan un enfoque de DDHH) y roja (situaciones regidas por el DIH) se sumerge, con frecuencia, en la imposibilidad de distinguir plenamente el enemigo que se enfrenta. Cuando una operación se realiza contra un blanco identificado con claridad, las normas pueden ser aplicadas sin poner en peligro a las propias tropas; pero cuando se deambula en misiones de seguridad de áreas, todo puede suceder en un conflicto como el colombiano.

En este punto aparece uno de los problemas más frecuentes de aplicación de la justicia a los militares y a los policías. Larga es la historia de la decadencia de la justicia militar en Colombia desde la década de los ochenta hasta hoy, y no es este el espacio para tratar los pormenores del proceso histórico. Baste decir que un número cada vez mayor de procesos judiciales es conocido por la justicia ordinaria. Entre una justicia castrense estigmatizada como de solidaridad de cuerpo y una justicia estigmatizada, a su vez, como inexperta, parcializada y hasta acusada, a veces, de infiltrada, hace nido la confusión. El problema afecta a la calificación de los tipos de operaciones, la emisión de órdenes de operaciones y la definición de las reglas de encuentro. El esfuerzo hecho para llegar a la formulación de un manual completo de derecho operacional, encontró muchos obstáculos en la realidad. La “fricción” en la guerra, de estirpe conceptual clausewitziana, se expresó también en el plano de las normas. Se afectó también la coordinación con las autoridades judiciales, el cumplimiento del papel de primer respondiente y diversos tratamientos para situaciones típicas de un conflicto confuso.

5. El derecho operacional y la “guerra oculta”

La Cruz Roja Internacional define “grupo armado organizado” y su definición es el punto de partida acogido por el Comando General de las Fuerzas Militares para establecer los dos tipos generales de operaciones de las fuerzas. Para el tema que se desarrolla en este trabajo, interesa especialmente el siguiente punto de la definición del CICR:

“... Sin embargo, el término grupo armado organizado se refiere exclusivamente al ala armada o militar de una parte no estatal: sus fuerzas armadas en un sentido funcional. Esta distinción tiene consecuencias importantes para determinar la membrecía en un grupo armado organizado, en contraste con otras formas de afiliación con, y apoyo a, una parte no estatal del conflicto”⁷.

La dificultad en el conflicto colombiano nace de la indeterminación del carácter de algunos de los niveles de apoyo organizados por las guerrillas. Un buen ejemplo

7. Comando General, *ibid*, pág. 95 (traducción libre del inglés de la Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el DIH, 2009, págs. 33 y 34).

son los milicianos de las FARC, quienes además de realizar con armas funciones de control de población en muchas comunidades de las áreas con influencia de la organización, también participan en acciones armadas. No usan uniformes militares pero usan armas de tipo militar y generan un alto grado de incertidumbre entre las tropas gubernamentales. Son frecuentes las polémicas acerca de muchas muertes en operaciones: ¿se trata de combatientes sin uniforme, camuflados como campesinos inocentes, o realmente pobladores no involucrados en organizaciones armadas, caídos por error o por acción intencional de agentes del Estado?

La “zona gris” se revela tanto más amplia si se considera que un conflicto del tipo guerra de guerrillas implica no sólo actividades de carácter militar, sino acciones dirigidas a erosionar el Estado, sobre todo en la periferia más débil, para hacerle perder credibilidad, y por lo tanto legitimidad, ante la población. La llamada “guerra oculta” es otra fuente de confusiones para la calificación del uso de la fuerza y fuente por lo tanto de conflictos interinstitucionales en el seno del Estado. En el caso del conflicto colombiano, en un pasado reciente, finales de los años noventa especialmente, cientos de municipios fueron influidos por grupos ilegales armados de signo diverso. Muy cercano está el recuerdo de los alcaldes municipales que despachaban sus asuntos desde las capitales departamentales, porque ni siquiera podían permanecer en sus sedes sin peligro para sus vidas.

La manera de operar de los distintos grupos armados y las políticas de control de las comunidades que usan, establecen diferencias de grado en la conformación de esas “zonas grises” mencionadas. En Colombia es notoria la diferencia en el *modus operandi* de las dos principales guerrillas, en lo atinente al tratamiento de las comunidades campesinas. Mientras las FARC se inclinan por un control de la población muy pragmático y militar, el ELN mantiene un modelo miliciano de sus combatientes y de organización de las comunidades. El guerrillero del ELN es militar de “medio tiempo”, puesto que pasa parte del mismo en la guerrilla y otra parte en trabajo político y social con las gentes del campo. Las organizaciones de base resultantes son una forma de control “delegado” de la población, lo cual no deja de producir conflictos dentro de las comunidades, y en el pasado esto se reveló como una debilidad ante el paramilitarismo, porque estos últimos, tan presentes en el tejido social como las guerrillas, identificaban fácilmente los apoyos sociales mediante el expediente de explotar los resentimientos generados por los vecinos dominantes.

Las FARC son, entonces, un ejército permanente más nítido que el ELN y su práctica de control por el terror, sin delegación, y su mayor nomadismo, impide en parte las fricciones que delatan los apoyos. En parte, porque en las zonas históricas de las FARC, allí donde han permanecido por décadas, mantienen organización miliciana (pero la población es más homogéneamente afectada a la guerrilla) la que no deja de generar, eventualmente, resentimientos y disputas.

Para las fuerzas del Estado, la manera de tratar las organizaciones que no son armadas en apariencia, diferentes de los grupos coloquialmente llamados “enfusilados”, es decir, combatientes francos, es bien difícil. Esta dificultad, por supuesto no es nueva, pero no por conocida en los anales del Derecho internacional, es fácil de resolver. La justicia se encuentra con frecuencia atrapada en las marañas de las ambigüedades que produce la irregularidad en sus distintos grados y matices. No importa que el Derecho penal, tanto nacional como internacional, consagre causales eximentes de responsabilidad: la niebla produce visiones borrosas.

En materia de causales eximentes de responsabilidad penal o de inculpabilidad, no es fácil desenredar las marañas que se producen en situaciones extremas. Precisar los límites de la obediencia debida, o verificar la calidad de la información para aplicar el principio de distinción, o los casos fortuitos y la legítima defensa, el miedo insuperable, la coacción ajena o el error, para no mencionar sino las causales más comunes, se ha convertido en un factor de conflicto continuo entre militares, policías, fiscales, jueces y académicos. A los sufrimientos materiales producidos por el conflicto se suman los morales, y entre Estos, los mencionados no son los menores en la historia atormentada del último medio siglo.

6. Las dificultades para superar las indefiniciones

Hace medio siglo exactamente, Carl Schmitt terminó su “Teoría del Partisano”. Se puede disentir del punto de partida metodológico de Schmitt por nihilista, por ideológico, por su entronque con la derecha más tradicional o por cualquier otro motivo. Pero no se puede negar ni la creatividad, ni la agudeza, ni la actualidad de aquella obra. Sorprende la visión anticipada de fenómenos que hoy apenas se concretan, la perspicacia para entender cómo la irregularización de la guerra es un proceso progresivo y creciente, y para estimar en su justa medida la significación del partisanismo frente al orden impuesto por el derecho de la guerra a los conflictos interestatales. Están presentes los factores desintegradores introducidos por la irregularidad y, entre éstos, el fenómeno llamado por los psicólogos, de la “identificación con el enemigo”, que puede derrumbar las nociones más preciadas de humanidad, de regulación jurídica y de duelo caballeresco.

Schmitt comienza con la resistencia española a la ocupación francesa, a partir de 1808 y en sus desarrollos encuentra la terrible realidad de los métodos irregulares. Textualmente expresa en los inicios de su escrito: *En el círculo infernal de terror y contraterror; la lucha contra los partisanos suele ser; muchas veces, el fiel reflejo de los métodos de los partisanos mismos. Hay una frase famosa, que se suele citar como orden de Napoleón al general Lefèvre, del 12 de septiembre de 1813, y que no perdió nada de su actualidad y exactitud: con partisanos hay que luchar a la manera de los partisanos, il faut opérer en partisan partout ou il y a des partisans*⁸.

8 Schmitt, Carl, *Teoría del Partisano*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. 23.

Alrededor de la identificación con el enemigo se da la degradación de los conflictos: si el otro lo hace, yo también puedo y debo hacerlo. En el lado opuesto de esta concepción está el derecho, y para reforzarlo, la experiencia histórica: luchar dentro de las normas del derecho es rentable. Lejos de ser un obstáculo, la aceptación y práctica de las regulaciones legitima al Estado. No se conoce una democracia y un Estado de Derecho derrotados por una guerra de guerrillas en la era contemporánea. Pero el derecho necesita desarrollos nuevos para afrontar situaciones antes no previstas. En la medida misma en que la enemistad es llevada a lo absoluto, el derecho creado para la enemistad acotada se revela insuficiente.

El conflicto colombiano ha padecido toda la gama de confusiones, y de degradación, que nace de la incapacidad para encontrar instrumentos que lo regulen. Ante un enemigo implacable que no vacila en métodos y un Estado que no siempre puede evitar que sus agentes actúen como adversarios homólogos para convertir el conflicto en un juego de espejos, se vuelve un ejemplo trágico de la pérdida de los acotamientos y de la inexistencia de mecanismos internacionales eficaces para hacer efectivo, una vez perdido el *ius ad bellum*, por lo menos el *ius in bello*. Nuevamente, la enemistad en los conflictos que ponen en trance existencial a las sociedades impone las condiciones. Si la guerra tiende a los extremos, el derecho debería llegar también a esos mismos extremos para someterlos. Pero la realidad es la marcha a las enemistades profundas, como lo muestra el estado del arte en materia de propuestas estratégicas para el reemplazo de la guerra clásica.

Ha hecho carrera una proposición que confirma la tendencia a las enemistades absolutas y a la derogación de las regulaciones, y es la que se ha dado en llamar “de los coroneles chinos” (por una obra que se convirtió en lectura obligada para los estrategas). Los Coroneles Qiao Liang y Wang Xiangsui escribieron el libro “La Guerra Irrestringida” cuya esencia está dada por la frase siguiente: “*la primera regla de la guerra irrestringida es que no hay reglas.*” Nada está prohibido. La formulación es ominosa, pero las formas que tiende a tomar el terrorismo contemporáneo hacen pensar que la degradación de los conflictos puede ir más lejos todavía.

¿Cómo superar las indefiniciones del derecho en la aplicación práctica? Es necesario producir desarrollos normativos y de interpretación, pero el empeño chocará, seguramente con obstáculos severos. Las nociones de “enemigo combatiente” y de “objetivo militar legítimo” están en crisis. Pero cualquier intento de cambio choca con la realidad que, a veces, parece caótica del derecho penal. El mundo avanza en integración económica y política, construye arquitecturas institucionales supraestatales en muchos campos, los Estados hacen cesiones de soberanía para la defensa colectiva o cooperativa y hasta en en materia de justicia y sobre todo en

justicia económica (para el comercio, para la explotación de recursos naturales, para proyectos de infraestructura, etc.) Pero en materia de interior y justicia penal, el avance es mínimo, y cuando se alcanza algún avance, queda de relieve que es el sector más difícil y más atrasado en los procesos conocidos de integración.

La razón es clara: interior y justicia penal son los últimos reductos de la soberanía de los Estados. Éstos encuentran, más fácilmente, intereses compatibles en lo económico, en lo político y en materia de defensa externa. Pero el dominio sobre sus ciudadanos sigue siendo campo de soberanías excluyentes. Los Estados no se ponen de acuerdo en definir, por ejemplo, tipos penales comunes para facilitar la persecución al delito internacional, y mucho menos en acordar códigos penales comunes. Tampoco es fácil construir aparatos policiales comunes, como se puede ver en las vicisitudes de Europa para llegar a Europol, a pesar del avance considerable en planos políticos y económicos.

Colombia, para volver al caso que ocupa como tipo ejemplar estas notas, vive la situación en torno al narcotráfico y en torno a las guerrillas. La colaboración judicial con los Estados Unidos se da en el marco de unas relaciones de Estado patrón a Estado cliente. La posibilidad de una colaboración con la región latinoamericana ha sido anulada por una historia tortuosa de evasión vecinal frente al problema colombiano. La arena de encuentro y cooperación que es Naciones Unidas tampoco ha sido fértil para empeños de acuerdo en las materias del Derecho penal y del Derecho internacional relacionadas. La ONU no ha podido siquiera imponer una definición común, universal, de terrorismo para guiar la conducta internacional frente al fenómeno violento.

Muchas cosas deben cambiar. La noción, mencionada ya, de objetivo militar, es un traje que le queda corto al usuario. Las fronteras entre misión militar y misión policial se borran cuando se trata de las nuevas amenazas al orden político. La guerra misma, como concepto, está en los limbos de la indefinición, por lo menos desde el fin de la Segunda Guerra mundial, cuando ya afloraron alguno de los problemas que aquí se discuten. Soldado, guerra nacional, enemigo respetado, derecho internacional humanitario, medios y métodos aceptados de hacer la guerra, son todas nociones sitiadas.

En conclusión, el camino hacia una adecuación del Derecho Internacional de los conflictos armados para ponerlo a tono con las transformaciones de los fenómenos violentos en general, y de la guerra en particular, parece que será tan largo como lo pedía Kavafis para el viaje a Ithaca. Pero comienzo tienen las cosas y comenzar a plantear el problema es avanzar. La guerra clásica ya no existe. Los Estados mismos están dispuestos a pasar sobre el Derecho cuando su defensa se ve impotente frente a las asimetrías de poder aplastantes que hay en el mundo de hoy. El “todo vale” se impondrá si no se encuentra la capacidad constructora de institucionalidad mundial que lo detenga.

IMPACTO HUMANITARIO
DE LA VIOLENCIA ARMADA EN COLOMBIA

GABRIEL OROZCO Y ROSMERY SUÁREZ,
PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE DE COLOMBIA (UNINORTE)

IMPACTO HUMANITARIO DE LA VIOLENCIA ARMADA EN COLOMBIA¹

Gabriel Orozco²
Rosmery Suárez³

Profesores de la Universidad del Norte de Colombia (UNINORTE)

INTRODUCCIÓN

Frente a las posibilidades de un eventual acuerdo de paz en un país que ha vivido una violencia armada continua y sistemática durante más de cincuenta años, cabe la posibilidad de preguntarse cuál es el impacto de ese conflicto frente a los compromisos que el Estado ha adquirido en materia de protección de derechos humanos y si ese acuerdo de paz puede tener consecuencias positivas para el respeto de los derechos humanos fundamentales. El presente trabajo busca comprender el marcado papel protagónico que ha tenido el ascenso de los derechos humanos en las relaciones internacionales, y que ha llevado a compromisos por parte de los estados para su cumplimiento y respeto, por lo que se examina cuál es la situación de los Derechos Humanos en un Estado como el colombiano que ha buscado comprometerse con una serie de acuerdos internacionales. En el trabajo se sustenta que si bien hay una búsqueda institucional por responder a las demandas de los regímenes de derechos humanos a nivel internacional, no hay un pleno cumplimiento de los objetivos trazados en esos tratados, lo que imposibilita un fin definitivo a las causas que generan la violencia armada. Haciendo un análisis de las políticas y estadísticas sobre indicadores de rendimiento en mate-

1 Ponencia presentada en el marco del Seminario “Horizontes del Derecho Internacional Humanitario y el Conflicto colombiano”, organizado por el Instituto “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid (España) y en la Universidad del Norte en Barranquilla (Colombia) (febrero y Junio del 2012 respectivamente).

2 Ph. D. de la Universidad Autónoma de Madrid. Se desempeña como profesor-investigador del departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte y coordinador del grupo de investigación Agenda Internacional.

3 Ph. D. © del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad del Norte. Trabaja como investigadora del departamento de Economía de la Universidad del Norte.

ria de derechos humanos, se ve la necesidad de incorporar un mayor compromiso y una política pública integral de protección y promoción de los derechos humanos, en el caso colombiano, para lograr cumplir los compromisos internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y erradicar de raíz los problemas que generan un alto impacto humanitario de la violencia armada en Colombia.

1. El ascenso de los derechos humanos en las relaciones internacionales

Los Derechos Humanos se han constituido en uno de los ejes de articulación de los agentes internacionales, que promueven unos principios universalmente válidos y que con ellos restringen los excesos del poder o la búsqueda de satisfacción de intereses particulares por medio de abusos en contra de los valores que los Derechos Humanos contienen. Inclusive, se podría llegar a pensar que representan una especie de imperativo categórico para toda conducta humana moralmente aceptada⁴. En tal sentido, Bryks señala:

«Los Derechos Humanos han emergido como una constitución teórica normativa para el orden global mundial, un consenso emergente afirmando la inalienabilidad de la dignidad y la igualdad moral de los individuos. Los principios de los derechos humanos limitan el ejercicio de la autoridad, delimitando formas de legitimación de la coerción y la depravación, asumidas generalmente por el control del estado. Más allá de la protección universal otorgada a todos los individuos, independientemente de la ciudadanía, las normas de derechos humanos proponen una protección especial para las poblaciones vulnerables, como los inmigrantes, las mujeres y los niños. Un “régimen internacional de derechos humanos” de los órganos de las Naciones Unidas dirigido por un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, los tribunales y las comisiones de derechos humanos en las organizaciones regionales, las oficinas gubernamentales de derechos humanos y embajadores, ONG internacionales, procesos judiciales transnacionales, tribunales post-transicionales y las investigaciones, y los movimientos sociales locales se combinan para ofrecer una panoplia de modalidades de intervención en casos de abuso contra la dignidad humana.»⁵

4 Según la interpretación habermasiana, los derechos humanos parten de principios Universales, pues «introduce los derechos humanos —o, más bien, el *único derecho* que toda persona puede exigir en virtud de su humanidad— mediante una referencia directa a la libertad de cada uno: «en la medida en que pueda coexistir con la libertad de los otros, de acuerdo con una ley universal.» En Kant, asimismo, los Derechos Humanos derivan su contenido moral, que se especifica en el lenguaje del derecho positivo, de una concepción universalista e individualista de la dignidad humana. No obstante, esta última se asimila a la idea de una libertad inteligible más allá del tiempo y del espacio; de ese modo se pierden precisamente aquellas connotaciones de estatus que le permitían fungir como enlace conceptual entre la moral y los derechos humanos. De manera que también se pierde la razón de ser del *carácter legal* de los derechos humanos; a saber, que éstos deben proteger la dignidad humana, que deriva sus connotaciones de autorrespeto y reconocimiento social de un estatus situado en un espacio y tiempo determinados: el de la ciudadanía democrática.» HABERMAS, Jürgen, «El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos», *Diánoia*, México, vol. LV, núm. 64, mayo 2010, p. 17.

5 BRYSK, Alison. «Communicative action and human rights in Colombia. When words fail», *Colombia International*, 69Ene-jun. 2009, p. 39. (Nota: traducción de los autores.)

La idea de unas leyes universales que emanan de esos valores supremos debe ser, por tanto, la pauta de conducta adecuada para seguir y que se encarna en los distintos tratados constitutivos de los representantes de las normas internacionales o en los acuerdos que suscriben los estados para promover esa idea. De hecho, si asumimos que ésta emana de unas sociedades o pueblos que crean y dan contenido a esos valores universales, tendríamos que aceptar que se avanza hacia un alto grado de “civilización” que va generando una forma de gobierno, no sólo como regulación, sino como imperativo hasta llegar a su realización suprema, esto es: una especie de principios liberales en pro del respeto de los derechos humanos, la promoción del desarrollo y la justicia. Esto es claro en la teoría de la justicia de Rawls, ya que los derechos humanos juegan un rol central en las relaciones internacionales:

«Rawls procuraría que los principios que regulan las relaciones globales se desarrollen a partir de ideas que puedan ser razonablemente aceptadas por todos los que resulten sometidos a su poder coercitivo. Por este motivo, la teoría apela a ideas presentes en las instituciones políticas globales y en las tradiciones públicas de su interpretación, expuestas en los tratados, las convenciones y las organizaciones internacionales⁶.»

Los derechos humanos vendrían a representar así la máxima categoría y permitirían la concreción de una paz perpetua a partir de las ideas liberales que impone unos límites al dogmatismo y despotismo. Serían de esta manera el marco para gobernar una sociedad anárquica que, en ausencia de una autoridad central, pueda establecer un sistema de normas con la capacidad punitiva de hacerlas cumplir. Pero vale la pena acá detenerse en el concepto de gobernabilidad global para entender la función que en ella ejercen los derechos humanos. La gobernabilidad global está asociada al sistema de normas, preceptos, costumbre y principios que ejercen un poder a nivel internacional, promoviendo unas pautas de conducta acorde a una serie de consensos establecidos, que reposan y son vigilados en instituciones internacionales o en Estados e inclusive organizaciones de la sociedad civil con impacto mundial. Al respecto, Amaya Querejazu señala que:

«Es necesario hacer una aproximación más precisa y recordar que son precisamente los Estados los que apoyan e incentivan el proceso de globalización, porque para muchos de ellos la globalización permitirá alcanzar lo que hasta el momento no ha existido: una gobernanza global desproporcionadamente influenciada por el mundo de Occidente y por instituciones internacionales como la OTAN, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el G8, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, por citar algunas. “Si las políticas de los políticamente poderosos cambia, la Globali-

⁶ COSTA, M. V. «Los derechos humanos en la teoría de la justicia internacional de Rawls», *Revista Latinoamericana de Filosofía*, Vol. XXXIII, N.º 2, primavera, 2007.

zación puede ser revertida.” Esto de alguna manera demuestra que la misma globalización es la búsqueda de una forma de gobierno que es directamente promovida por los poderosos. Un gobierno sin soberanía y contra la soberanía, basada en el multilateralismo.»⁷

Este tipo de gobernabilidad se ha podido consolidar como una especie de Imperio⁸ en el ámbito internacional gracias en gran medida al fin de la historia, en donde ya no hay una alternativa u oposición ideológica a los principios que las instituciones internacionales promueven. Esto hace que su implementación o cumplimiento no recaiga en un agente específico o en un ámbito legal particular, cuanto en una forma de legitimar una acción que los defienda y promueva en cualquier tiempo y espacio. Desde esta perspectiva, la globalización de las relaciones internacionales ha creado un escenario propicio para una forma de gobernabilidad global que no requiere un Estado territorial, que funciona en tiempo real en cualquier parte del mundo y que no tiene un límite de espacio específico. Esta es justamente la forma como podemos catalogar la globalización y que contiene un proceso de gobernabilidad implícita.

“La globalización contemporánea se caracteriza por el alto grado de *desterritorialización* de muchos de los procesos sociales, pues estos ya no tienen lugar en los espacios geográficos fijos que los caracterizaban tradicionalmente; un buen ejemplo son las transacciones financieras o las telecomunicaciones, que a pesar de su enorme influencia e impacto ya no tienen un referente territorial que permita su ubicación específica o su control. Otro rasgo central es la creciente *interconexión* de los espacios, los fenómenos, los actores y los procesos a escala global; esto significa que las más diversas relaciones humanas se vuelven más fáciles y más rápidas, y que además las repercusiones de un determinado fenómeno tienen un alcance más amplio. A ello se suma la *velocidad* intensificada de los acontecimientos contemporáneos, sentido de

7 QUEREJAZU, A. «Gobernanza global y Estado: desterritorialización y desvanecimiento de la autoridad», en GODOY et al. *Construyendo lo Global, aportes al debate de Relaciones Internacionales*. Universidad del Norte, Bogotá, 2011, p. 45.

8 El concepto de Imperio de Hardt y Negri concuerda con esta idea de gobernabilidad global, pues para ellos el Imperio es el desvanecimiento de una forma tradicional de ejercer la autoridad estatal y que tuvo su momento culmen con los imperialismos europeos de principios del siglo XX; por el contrario, el Orden Internacional actual está marcado por una transformación jurídica que domina y determina los marcos normativos de los Estados soberanos: «La transición que hoy observamos, desde la ley internacional tradicional, que fue definida por contratos y tratados, hacia la definición y constitución de un nuevo poder mundial supranacional, soberano (y así hacia una noción imperial del derecho), aunque incompleta, nos da un marco en el cual leer los procesos sociales totalizantes del Imperio. En efecto, la transformación jurídica funciona como un síntoma de las modificaciones de la constitución material biopolítica de nuestras sociedades. Estos cambios se refieren no sólo a la ley internacional y las relaciones internacionales, sino también a las relaciones internas de poder de cada país. Estudiando y criticando las nuevas formas de la ley internacional y supranacional, entonces, estaremos siendo simultáneamente empujados hacia el núcleo de la teoría política del Imperio, donde el problema de la soberanía supranacional, su fuente de legitimación y su ejercicio pondrá en foco problemas políticos, culturales y, finalmente, ontológicos.» HARDT M. y NEGRI A. *Imperio*. Trad. de E. Sadier de la edición de Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, 1996. P. 15.

inmediatez que va acompañado de otro rasgo importante: la *larga duración* del proceso globalizador⁹.”

Las características de la sociedad internacional han impulsado una gobernabilidad descentrada, desterritorializada y de estructuras de mando flexibles que no corresponde a la idea tradicional de gobierno (Hardt y Negri, 1996). Dadas las características que tiene este sistema de gobernabilidad que se rige bajo estas pautas de conducta valdría, la pena entender qué tipo de dispositivos o mecanismos tienen los agentes internacionales para su aplicabilidad.

La categoría de la responsabilidad de proteger que ha asumido Naciones Unidas representa el esfuerzo más importante en el esquema de gobernabilidad global para la implementación de los derechos humanos como eje de actuación de los actores internacionales. «La responsabilidad de proteger, o RdP como se la conoce, representa uno de los avances normativos más importantes en el campo de los derechos humanos¹⁰.» Los cinco criterios para un accionar legítimo del Consejo de Seguridad buscan alinearse con los valores universales de los principios humanitarios. No sólo el propósito correcto como inicio de toda sanción o dispositivo disciplinario, sino también el balance de las consecuencias o la proporcionalidad de los medios, representan unos criterios claros y contundentes para que la organización se arregle conforme a su mandato constitutivo de mantener la paz y la seguridad mundial y también logre su cometido con la responsabilidad de proteger impulsando la estabilidad internacional. En últimas con estos elementos de la categoría de responsabilidad de proteger, se constata que la preocupación por la seguridad humana basada en los valores universales que contienen los principios humanitarios es un hecho, no un discurso.

El compromiso de la Organización de las Naciones Unidas con la responsabilidad de proteger y la participación de una serie de ONGs, e instituciones multilaterales refuerzan el esquema de gobernabilidad global que traspasa el marco o límite de jurisdicción del ámbito territorial del estado, por lo que hoy ya no son sólo un hecho, sino un principio de regulación con capacidad para afrontar las amenazas o factores de inestabilidad más acuciantes de la sociedad internacional actual¹¹.

9 CORTÉS, F. y PIEDRAHITA RAMÍREZ, F. De *Westfalia a Cosmópolis: soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. Siglo del Hombre Editores / Universidad de Antioquia. Bogotá, 2011. P. 20.

10 SERRANO, M. *La responsabilidad de proteger*. “El país digital”, 2009. Disponible en http://elpais.com/diario/2009/07/24/opinion/1248386405_850215.html [Consulta: 24/10/2012].

11 ARREDONDO, R. *Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger: ¿hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?* Catálogos editorial. Buenos Aires. 2012. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). *La responsabilidad de proteger y su aplicabilidad en América Latina*. Pensamiento Propio. Vol. 35. Año 17. 2012.

El papel de las organizaciones regionales en este esquema de gobernabilidad es fundamental, dado que la capacidad operativa de las Naciones Unidas no le permite atender todos los casos que requieren una acción inmediata e inminente, por lo que conmina a esas organizaciones y con ello se generan sistemas de complementariedad. Hoy por hoy es impensable que la responsabilidad de proteger represente una herramienta útil para la defensa y promoción de los valores universales de los derechos humanos sin el papel de la Liga Árabe, la Organización para la Seguridad y la Cooperación Económica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la ASEAN o inclusive UNASUR. Todas buscan un equilibrio complementario en el esquema de gobernabilidad que tiene como eje de actuación los derechos humanos.

Aunque se haya instalado este esquema de gobernabilidad global, no significa, en todo caso, que esté exenta de riesgos y amenazas, por el contrario, en el proceso mismo de consolidación de la globalización como el escenario de las relaciones internacionales han emergido riesgos no calculados e inesperados. El argumento principal es que la globalización ha creado una sociedad del riesgo mundial como producto de una modernidad inacabada que no logra la realización de su proyecto fundacional y se expone a un mayor grado de incertidumbre, consecuencia de los riesgos que ella misma ha generado¹². En este sentido, los derechos humanos, en el contexto de la globalización, enfrentan amenazas que son hoy por hoy inconmensurables, deslocalizadas y descentralizadas, propias del sistema de gobernabilidad global actual.

Es por ello que los instrumentos de protección de Derechos Humanos¹³ han tenido que ir evolucionando, pues las amenazas que enfrentamos hoy por hoy son menos identificables y tienen un carácter difuso, esto lleva también a problematizar sobre la eficacia de su aplicación. Valdría la pena recordar acá que desde el fin de la *guerra fría* y con los atentados del 11 de septiembre, se ha consolidado la idea de que los factores de inestabilidad y los mayores problemas a la gobernabilidad mundial iban a estar asociados no con la gran rivalidad entre bloques o poderes enfrentados, sino con bolsas de miseria o en esos vacíos de gobernabilidad mundial en donde aún no se habían establecido los patrones democráticos liberales¹⁴. El gran problema, por tanto, iba a estar en la ausencia de

12 Según Beck «esto es lo que expresa la categoría de la *sociedad del riesgo*, que tematiza el cuestionamiento de ideas centrales del contrato de riesgo, como la controlabilidad y compensabilidad de las inseguridades y peligros provocados por la industria. Lo que significa: la dinámica de la sociedad del riesgo no consiste tanto en asumir que en el futuro tendremos que vivir en un mundo lleno de riesgos inexistentes hasta hoy, como en asumir que tendremos que vivir en un mundo que deberá decidir su futuro en unas condiciones de inseguridad que él mismo habrá producido y fabricado». BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial en busca de la seguridad perdida*. Barcelona, Paidós Ibérica, S.A. 2008. Pp. 24, 25.

13 Sobre los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, ver: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Instrumentos generales de derechos humanos. Nuestra Tierra, S.A. San José de Costa Rica. 2005.

14 Según Collier, estas bolsas de miseria ausentes de la gobernabilidad global son «... un problema importante, y no sólo para esos mil millones de personas que viven y mueren en condiciones propias de la Edad Media, sino también para nosotros. El mundo del siglo XXI, este mundo de bienestar material, viajes internacionales

governabilidad, y es aquí en donde el aumento de los conflictos intraestatales, la debilidad estatal y el fomento de factores de inestabilidad, en ausencia de una autoridad constituida e identificada con los derechos humanos, se cristalizó como la mayor amenaza del sistema internacional.

La gravedad de la amenaza se evalúa de esta manera en función de la capacidad de ésta de traspasar fronteras, poner en grave riesgo el sistema de gobernabilidad mundial y el irrespeto de los derechos humanos como forma de actuación y dirección de la conducta. En este sentido, el impacto humanitario de la violencia en zonas ausentes de la gobernabilidad mundial se constituiría en la mayor amenaza a la seguridad internacional.

Por todo lo anterior, es pertinente evaluar, en el contexto de un Estado como el colombiano, el cual se consideraba hasta hace un tiempo como fracasado o fuera del esquema de gobernabilidad global, el cumplimiento de los objetivos de protección de Derechos Humanos.

2. El conflicto colombiano en el sistema de gobernabilidad de los derechos humanos.

El patrón del conflicto colombiano y el respeto de los derechos humanos (DH) y derecho internacional humanitario (DIH) en el ámbito internacional presenta una dualidad visible. Por una parte, presenta cifras admirables en ratificación de tratados; pero por el otro, los informes internacionales deslegitiman el cumplimiento de los mismos. De acuerdo a cifras de la Cruz Roja Internacional, Colombia ha ratificado, hasta el año 2012, veinte tratados en materia de Derechos Humanos (DH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH): seis tratados de protección de víctimas del conflicto armado, uno de la Corte Penal Internacional, tres tratados de protección a la propiedad intelectual y diez tratados sobre el uso de armamento¹⁵ (ver Tabla 1¹⁶).

e interdependencia económica, será cada vez más vulnerable ante estas grandes bolsas de caos económico y social. Y el problema es importante ahora mismo, pues, a medida que los países del club de la miseria se vayan decolgando de una economía mundial cada vez más compleja, la integración les resultará cada vez más difícil». COLLIER, P. *El club de la miseria, qué falla en los países más pobres del mundo*. Trad. Úbeda, V. Madrid, Turner publicaciones, 2009. P. 22. En el mismo sentido, Fukuyama asevera que «... la capacidad de fortalecer o crear, partiendo desde la base, instituciones y competencias estatales hasta ahora ausentes ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda global y probablemente se haya convertido en un requisito imprescindible para garantizar la seguridad en importantes partes del mundo». FUKUYAMA, F. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Trad. Alonso, M. Barcelona, Ediciones B. 2004. Pp. 11, 12.

¹⁵ De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado, podrían tratarse de más de 30 tratados firmados por Colombia.

¹⁶ Por simplicidad en la Tabla 1, sólo se incluyen los contenidos en informes de la Cruz Roja Internacional.

Tabla 1. Principales Tratados en DH y DIH firmados por Colombia.

Tratados Firmados	Denominación del Convenio Internacional	Ley Aprobatoria	Fecha de Ratificación	Fecha de entrada en vigor	
Protección de víctima del conflicto armado	GC IIV1949	Convenios de Ginebra IV. Relativo a la Protección de la Población Civil.	Ley 5a. de 1960 D.O. 39.360	08/11/1961	08/05/1962
	AP I 1977	Protocolo Adicional (Protocolo I) Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales	Comisión Especial Art. 6o. transitorio Constitución Política.	01.09/1993	01/03/1994
	AP I Declaration art. 90	Declaración prevista en el artículo 90 AP I. Aceptación de la Competencia de la Comisión Internacional de Investigación de conformidad con el artículo 90 del AP I.		17.04/1996	
	AP II 1977	Protocolo Adicional (Protocolo II) relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional	Ley 171 de 1994 D.O. 41.640	14.08/1995	15/02/1996
	CRC 1989	Convención sobre los Derechos del Niño, Nueva York, 20 de noviembre de 1989.	Ley 12 de 1991 D.O.39.640	28.01/1991	28/02/1991
	Opt Prot. CRC 2000	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados	Ley 833 del 10 de julio de 2003 D.O.46.248	25.05/2005	25/05/2005
Corte Penal Internacional	ICC Statute 1998	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma, 17 de julio de 1988	Ley 742 del 5 de junio de 2002	05.08/2002	01/11/2002
Protección a la propiedad cultural	Hague Conv. 1954	Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en casos de Conflicto Armado.	Ley 340 de 1997 D.O.42.958	18.06/1998	18/06/1998
	Hague Prot. 1954	Primer protocolo de la convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	Ley 340 de 1996	18.06/1998	18/09/1998
	Hague Prot. 1993	Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	Ley 1130 de 2007	24/11/2010	
Armas	BWC 1972	Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y su Destrucción	Ley 10 de 1980 D.O. 35.467	19/12/1983	19/02/1983
	CCW 1980	Convención sobre Prohibiciones o restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados Ginebra (1980)	Ley 469 de 1999 D.O.43.360	06.03/2000	06/09/2000
	CCW Prot. I 1980	Protocolo I: Fragmentos no localizables (1980)	Ley 469 de 1999 D.O.43.360	06.03/2000	06/09/2000
	CCW Prot. II 1980	Protocolo II: minas, armas trampa y otros artefactos (1980)	Ley 469 de 1999 D.O.43.360	06.03/2000	06/09/2000
	CCW Prot. III 1980	Protocolo III: Armas Incendiaras (1980)	Ley 469 de 1999 D.O.43.360	06.03/2000	06/09/2000
	CCW Prot. IV 1995	Protocolo IV: Armas Láser Cegadoras (1995)	Ley 469 de 1999 D.O.43.360	06.03/2000	06/09/2000
	CCW Prot. IIa 1996	Protocolo II: minas, armas trampa y otros artefactos como enmienda 3 de mayo de 1996	Ley 469 de 1999 D.O.43.360	06.03/2000	06/09/2000
	CCW Amcd 2001	Enmienda a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (con los Protocolos I, II y III), Ginebra 21 diciembre de 2001.		20.05/2009	
	CWC 1993	Convención Internacional sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción (1993)	Ley 525 de 1999 D.O.43.670	05.04/2000	04/05/2000
	AP Mine Ban Conv. 1997	Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción. "Tratado de Ottawa"	Ley 554 de 2000 D.O.43.858	06.09/2000	01/03/2001

Fuente: Cruz Roja Internacional (actualizado a julio 9 de 2012) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas¹⁷.

¹⁷ Disponible en: <<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/EPU/Documentos%20previos%20a%20la%20sesion/Anexo%20%20Colombia%20frente%20Tratados%20DDHH.pdf>> [consulta: 30/10/2012].

En contraposición, Colombia se enfrenta al incumplimiento de los tratados firmados. De acuerdo al Índice de Derechos Humanos (INDH)¹⁸, Colombia ocupa el puesto 19 en violación de DH de 195 países, y el primer puesto de violación de DH en Latinoamérica (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Violación de DH y DIH en Colombia 2009-2010

Violación de DH y DIH en Colombia 2009 -2010

Violación DH	Violación DIH
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecuciones Extrajudiciales • Desapariciones Forzadas * • Impunidad Generalizada • Hostigamiento/abusos a defensores de derechos humanos • Prácticas discriminatorias, así como abuso y explotación de menores. • Hostigamiento/abusos a periodistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Menores Soldados • Se ha violado alguna disposición del IV Convenio de Ginebra

* Sólo 2010

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en el INDH, Escola de Cultura de Pau¹⁹.

De igual forma, los índices de derechos humanos elaborados por CIRI²⁰, presentan cifras desalentadoras para Colombia. En el gráfico 1 se muestra el índice de integridad física. Compila el no cumplimiento de los derechos humanos de integridad física; entre éstos, muertes extrajudiciales, tortura, prisioneros políticos y desapariciones forzadas (de los cuales cada uno cuenta con un índice).

18 El Índice de Derechos Humanos (INDH) de Escola de Cultura de Pau mide el grado de desprotección e incumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

19 Disponible en: <http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=97&lang=en> [Consulta: 24/10/2012].

20 «El Cingranelli-Richards (CIRI) Dataset Rights Watch contiene información basada en estándares cuantitativos en el respeto del gobierno por 15 derechos humanos internacionalmente reconocidos para 195 países, anualmente 1981 hasta 2010.» Cingranelli, David L. y David L. Richards. The Cingranelli-Richards Human Rights Dataset Version. Disponible en: <http://www.humanrightsdata.org> [Consulta: 25/10/2012].

Gráfico n.º 1. Índice de Integridad Física 1981-2010



Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en: CIRI Human Rights Data Project²¹.

Por otro lado, el CIRI cuenta un índice de Empoderamiento de Derechos (ver Grafica 2) que también presenta resultados de no respeto a los derechos de movimientos, libertad de expresión, derechos de la mujer, participación política y libertad de religión. Este índice, aunque con resultados más favorables que el anterior, presenta un descenso significativo en los últimos años.

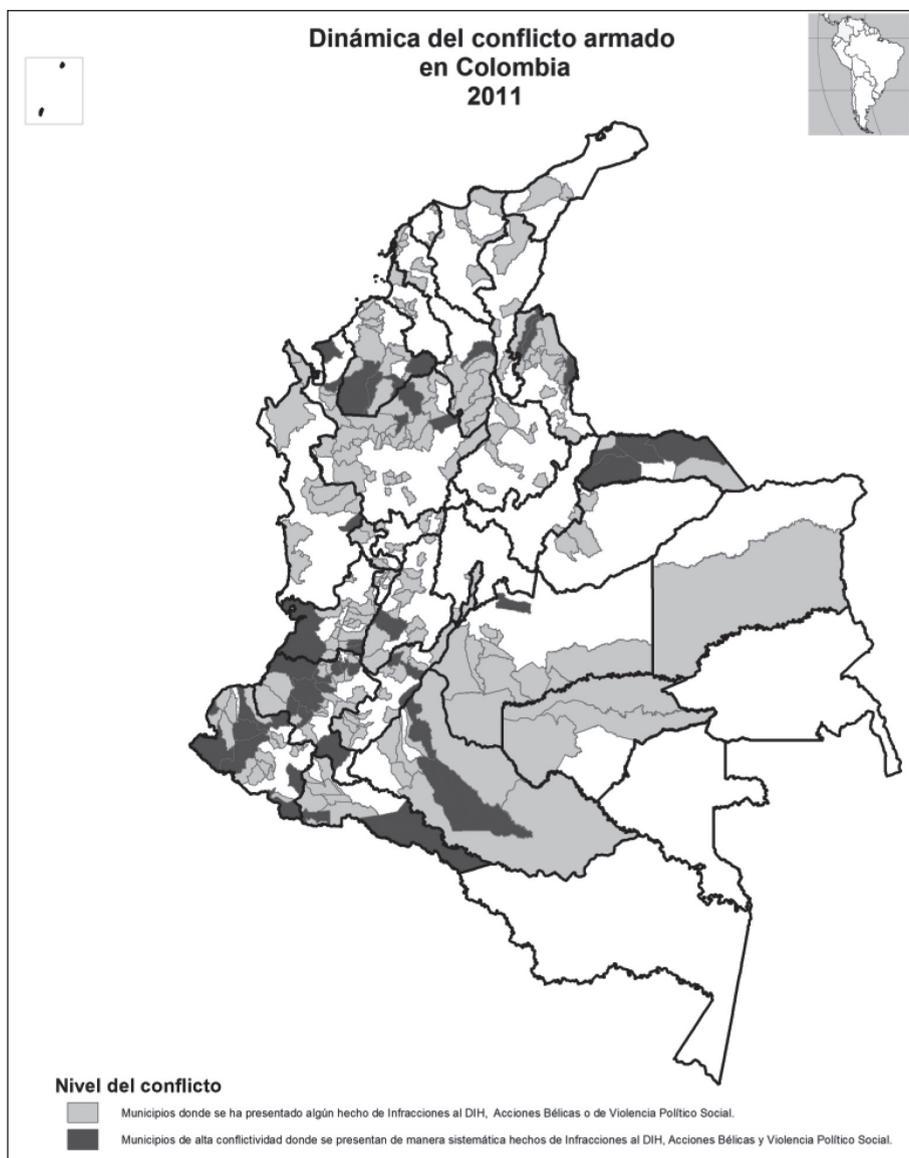
Gráfico n.º 2. Índice de Empoderamiento de Derechos 1981-2010



Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en: CIRI Human Rights Data Project.

²¹ Disponible en: <<http://ciri.binghamton.edu/index.asp>> [Consulta: 24/10/2012].

Mapa 2. Dinámica del conflicto armado en Colombia 2011

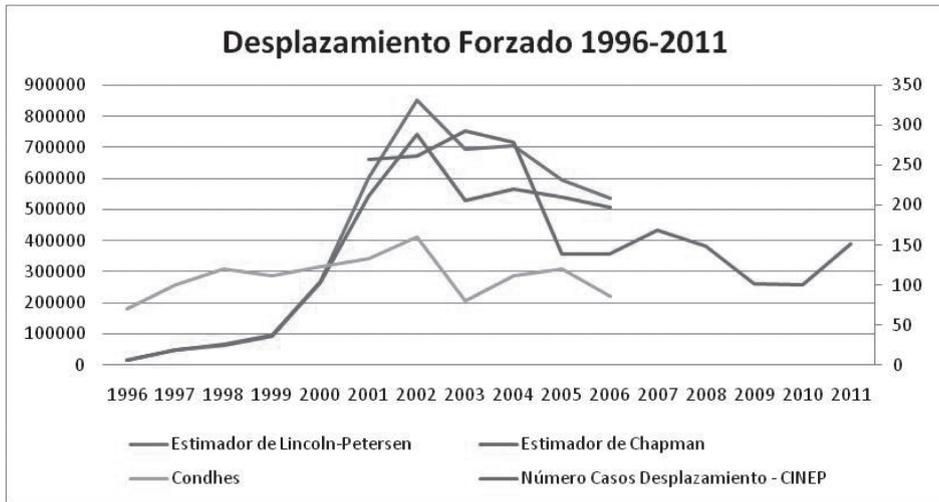


Fuente: Base de datos de Actores y dinámica del conflicto CINEP., en: Informe Especial, Conflicto Armado en Colombia durante 2011, junio 2012.

Como señala el CINEP (2012) en el 2011 se cometieron 1389 infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Como muestra el mapa n.º 2, la dinámica del conflicto para el año 2011 se presenta en gran parte del territorio nacional. En 127 municipios se presentaron acciones bélicas y en 249 mu-

nicipios se presentaron violaciones al DIH²². Esto genera como consecuencia el drama del desplazamiento forzado, el cual alcanza una cifra de 3.943.509 desplazados, acumulado de 1996 hasta el año 2011, sólo superado por Sudán; y sólo en ese año se dieron 155.692 casos de desplazamiento forzado (Oxfam, Colombia Humanitarian Situation, 2012). Sin embargo, como puede notarse en el gráfico n.º 3, las diferentes metodologías para el cálculo del desplazamiento forzado no son comparables.

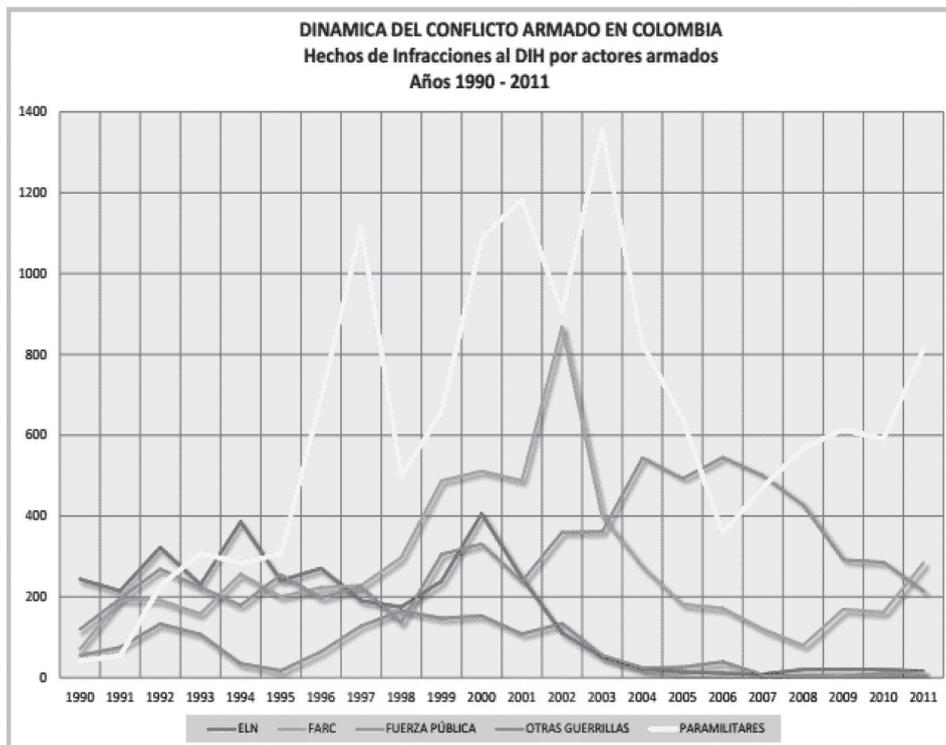
Gráfico n.º 3. Desplazamiento Forzado en Colombia



Fuente: i) CERAC. Estimador de Lincoln-Petersen y Estimador de Chapman ii) CODHES, Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos -SISDHES- iv) número de casos. CINEP.

²² Las áreas en color azul claro son donde se ha presentado algún tipo de Infracción al DIH, acciones bélicas o de violencia político-social; y las áreas en azul oscuro es donde hay alta conflictividad y se presentan de manera sistemática hechos de Infracciones al DIH, acciones bélicas y violencia político-social.

Gráfico n.º 4. Dinámica del conflicto armado en Colombia. Hechos de infracciones al DIH por actores armados. Años 1990-2011



Fuente: CINEP, Informe especial, conflicto armado en Colombia durante 2011, junio 2012.

De acuerdo a los actores del conflicto responsables de las violaciones al DIH, el gráfico n.º 4, presenta que los principales responsables son los grupos paramilitares; aunque dadas las oleadas de desmovilización de los años 2003, 2004, 2005 y 2006, se presentan disminuciones en las violaciones, las tendencias luego del 2006 son de un crecimiento exponencial acelerado. Cabe anotar los crecimientos en materia de violación de derechos por parte del Estado se incrementan con el gasto militar a través del Plan Colombia y a través de impuestos. Con el decreto del 12 de agosto de 2002 se logran recaudar por impuesto de guerra 2.5 miles de millones de pesos, los cuales se invierten entre el 2002 y el 2004. Por su parte, el Plan Colombia se inicia con el Gobierno de Pastrana en el año de 1998, y cuyos montos aumentan en la administración Bush en EEUU para los años 2001 y 2004.

Colombia, con respecto a América Latina, es el país que más dinero destina a gasto militar como porcentaje de su Producto Interior Bruto (PIB) (3,7% en

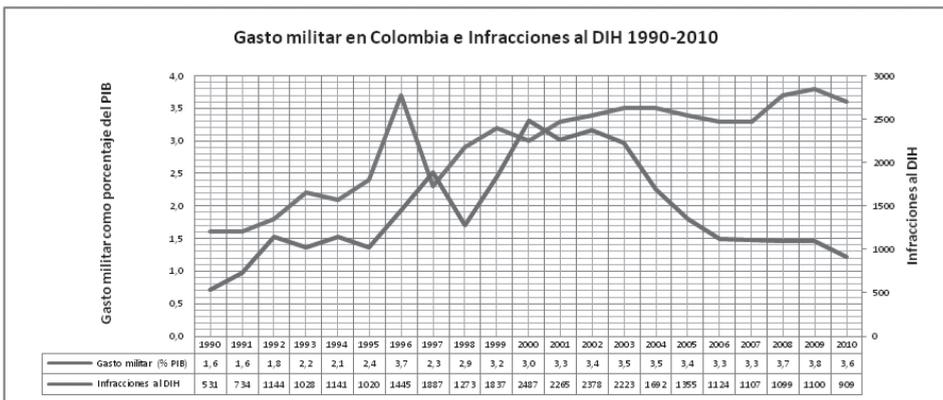
el año 2009)²³. Como muestra la grafica No. 5 los incrementos son exponenciales, sin embargo si ayudan a decrecer las infracciones a DIH como muestra la grafica No. 6.

Grafica n.º 5. Gasto militar de Colombia como porcentaje del PIB²⁴



Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en datos de *The SIPRI Military Expenditure Database*.

Gráfico n.º 6. Comparación gasto militar e Infracciones en DIH



Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en datos de *The SIPRI Military Expenditure Database* y CINEP.

23 Revista «Semana». «Colombia, el país de A. Latina que más destina de su PIB a gasto militar» 01/06/2010. <<http://www.semana.com/mundo/colombia-pais-latina-destina-su-pib-gasto-militar/139706-3.aspx>> [Consulta: 30/10/2012].

24 Disponible en: <<http://milexdata.sipri.org/result.php4>> [Consulta: 30/10/2012].

El informe de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia, da luces de cómo la securitización o política de «seguridad democrática» ha contribuido en el incremento de hasta un 67% de las violaciones de derechos humanos (ejecuciones extrajudiciales) por parte del Estado, luego de la aplicación de esta política de gobierno²⁵. Como se presenta en el Gráfico n.º 7, el Sistema de Recompensas en el año 2005, para muerte o captura de miembro de guerrilleros, llevó a crecimientos sustanciales en el número de casos y víctimas de muertes extrajudiciales por parte de la fuerza pública, también conocidos como «falsos positivos».

Gráfico n.º 7. Incidencia del Sistema de Recompensas a las Víctimas de Muertes Extrajudiciales por parte de la fuerza pública.



Fuente: CINEP - Sistema de Recompensas. Directiva Ministerial Permanente n.º 29 de noviembre del 2005.

Pero cabe preguntarse si el caso colombiano²⁶ representa un desafío al sistema de gobernabilidad mundial de los derechos humanos, ya sea por el impacto humanitario de la violencia armada como por la necesidad de llenar un vacío de gobernabilidad frente a amenazas inconmensurables, descentralizadas y deslocalizadas. Al fijarnos en la evolución reciente del conflicto interno armado colombiano, se constata una preocupación del sistema de gobernabilidad mundial en cuanto a la situación humanitaria y sus posibles efectos en la estabilidad regional. En efecto, desde el Plan Colombia, en donde se consideraba al Estado colombiano como un estado fallido que no tenía el monopolio del uso legítimo de la violencia y no daba las condiciones básicas para la protección de los derechos humanos, hasta la política de

²⁵ Informe final de la Misión internacional de observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia, p. 10. Disponible en: <<http://www.dhcolombia.info/spip.php?article680>> [Consulta: 30/10/2012].

²⁶ Información de la situación humanitaria en Colombia: <<http://reliefweb.int/country/col>> [Consulta: 30/10/2012].

defensa y seguridad democrática, que prefería desconocer la existencia de un conflicto armado en donde se enfrentaban varios actores armados, llevando a una grave situación de violación del derecho internacional humanitario. Esta negación del conflicto armado representó un desafío serio para el sistema de gobernabilidad mundial de los derechos humanos, tanto por la negación en la distinción de los civiles y combatientes como por la férrea posición, según la cual el caso colombiano era la experiencia de un asedio de grupos terroristas frente a un gobierno legítimamente constituido que luchaba por su mantenimiento. Esto hizo que en gran medida la agenda se securitizara a través de medidas extraordinarias y de políticas represivas que violaban el derecho internacional humanitario.

El sistema de gobernabilidad global asistía frente a un desafío del impacto humanitario de la violencia armada en Colombia, dada la contrariedad entre el aumento de las políticas de securitización que tenían un impacto positivo en los rendimientos de los indicadores de estabilidad del país, tales como reducción de tasas de homicidio, secuestro, ataques terroristas, entre otros, y el impacto humanitario que esas mismas políticas estaban generando, tales como aumento del desplazamiento interno forzado, problemas fronterizos, violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas. Todo esto representaba para el humanitarismo una situación de emergencia política compleja que no lograba atender por las características mismas de agenda interna securitizada.

La violación de derechos humanos producto de la securitización son palpables al enfrentar las medidas implementadas desde el ámbito político legal y sus secuelas en materia de derechos humanos por parte del Estado. Las cifras de víctimas de falsos positivos, aunque no son un fenómeno nuevo en la historia de violencia en Colombia, sí muestran un crecimiento exponencial tras medidas aplicadas en el Gobierno Uribe, como el pago de recompensas por dar de baja a miembros de grupos guerrilleros. Dichas ejecuciones fueron sistemáticas, como señaló Philip Alston, relator especial de la ONU²⁷. Aunque el Estado colombiano ya admitió responsabilidad en crímenes como el de Soacha²⁸, sólo se han dado dos condenas, por lo que el fiscal Montealegre, señala que se camina hacia la impunidad, y muy seguramente se judicializarán a través de la Corte Penal Internacional²⁹. Además, el asesinato de sindicalistas registró el índice más alto del mundo y que, según Human Rights Watch

27 Declaración de Philip Alston, relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, sobre su misión a Colombia, realizada del 8 al 18 de junio del 2009, en <<http://www.ddhcolombia.org.co/node/232>> [Consulta: 25/10/2012].

28 Este caso de muertes extrajudiciales a civiles fue planeado con predemitación: jóvenes fueron llevados de las afueras de Bogotá a territorios de conflicto para hacerlos pasar como guerrilleros dados de baja.

29 «El Tiempo». 'Casos de falsos positivos van hacia impunidad:' Fiscal Montealegre. <http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12241024.html> [Consulta: 25/10/2012].

(HRW), "siguió impune en un 96% de los casos"³⁰. (Alerta 10 Escola de Cultura de Pau, 2011³¹.)

Ahora bien, el retorno del actual Gobierno al reconocimiento del conflicto armado en Colombia podría suponer un esfuerzo de desecuritización de la agenda interna en beneficio de la promoción de los Derechos Humanos y de la adecuación del sistema político colombiano al sistema de gobernabilidad mundial. Esto es, la búsqueda por un marco de legitimidad en la alineación con los marcos de actuación y pautas de conducta que establece el sistema de gobernabilidad mundial. Sin embargo, el problema no reside en la adecuación, sino en el cambio de la amenaza y en la estrategia del Gobierno frente a la misma. El problema consiste justamente en la adecuación de Colombia con el sistema, tomando como mediación la transformación de la amenaza.

3. La nueva naturaleza de la amenaza y los desafíos de la violencia armada en Colombia.

Varios documentos oficiales del Ministerio de Defensa, así como el establecimiento de políticas públicas en el ámbito de seguridad ciudadana, han reconocido la mutación de la amenaza a la que se enfrenta el Estado y la sociedad colombiana. Se afirma que hoy por hoy la situación responde más a un problema de violencia endémica que representan los grupos criminales, o lo que se ha denominado bandas criminales, que, según afirman varios centros de análisis, son más descentralizadas, trabajan en redes flexibles, no conforman grupos armados ideológicamente dirigidos y tienen el objetivo de garantizar un ingreso económico por vías ilegales.

La característica de esta nueva amenaza lleva a replantear la política y la estrategia más hacia un componente de seguridad ciudadana y pone el énfasis más sobre aspectos policivos y de respeto de derechos humanos. En este sentido, se podría afirmar que el caso colombiano no representaría un desafío para el sistema de gobernabilidad global de los derechos humanos, dado que en este caso se está respondiendo a un cambio en la nueva amenaza que enfrenta el Estado y la sociedad colombiana.

Habría otro aliciente para sustentar lo anterior, y es que el reconocimiento del conflicto interno colombiano por parte de la actual administración llevaría a un acatamiento de los principios del Derecho Internacional Humanitario y con ello también un respeto por las pautas de conducta a nivel internacional. Sin em-

³⁰ Human Rights Watch, Obama debe expresarle a Uribe preocupación por derechos humanos, junio de 2009, en <<http://www.hrw.org/en/news/2009/06/26/colombia-obama-debe-expresarle-uribe-preocupaci-n-por-derechos-humanos>> [Consulta: 25/10/2012].

³¹ Disponible en: <<http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/actualizaciones.php?idfichasubzona=68¶midioma=0#2011>> [Consulta: 31/10/2012].

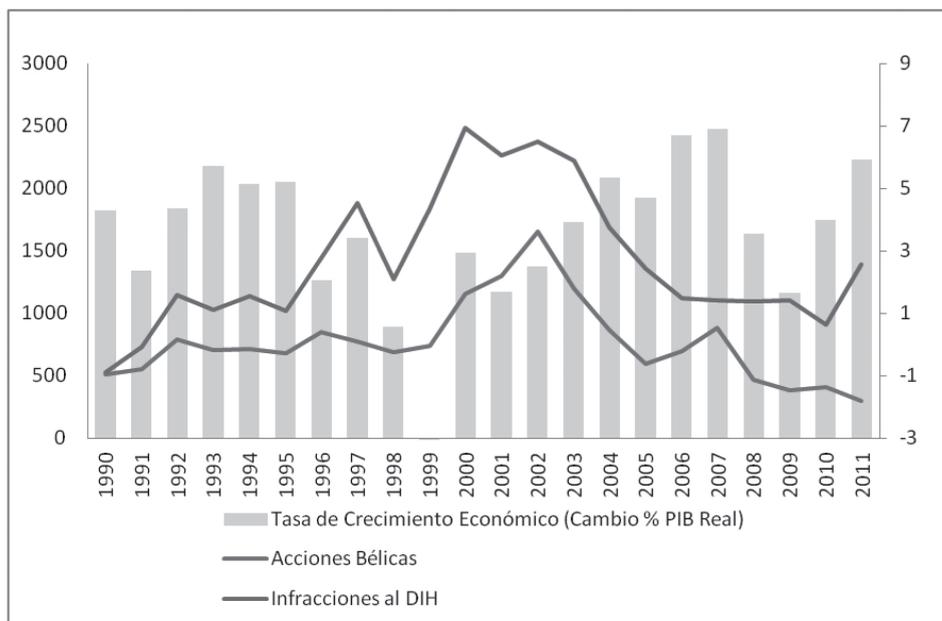
bargo, frente a esto se pueden plantear una serie de hipótesis sobre los desafíos que plantea la violencia armada en Colombia para el sistema de gobernabilidad mundial.

En primer lugar, el reconocimiento del conflicto interno en Colombia no se hace en virtud del respeto del Derecho Internacional Humanitario como norma de conducta para los agentes involucrados en el conflicto, esto es, para poner unos parámetros de humanización del conflicto y lograr con ello canjes o acuerdos humanitarios. En realidad se hace con el propósito de establecer el fin del conflicto armado; lo que se busca es (y esto lo muestran los logros militares con las dadas de baja de los cabecillas o máximos líderes guerrilleros) desestructurar las jerarquías de los grupos al margen de la Ley, de tal forma que no tengan una posibilidad política ni un mando claro e interlocución para una negociación.

En segundo lugar, el entorno político regional había visto con muy malos ojos la negación de un conflicto interno que no sólo desconociera las problemáticas de violación del Derecho Internacional Humanitario, sino que además securitizara las relaciones diplomáticas y llevara a un escalonamiento del conflicto en las fronteras y a un efecto de contagio de la inestabilidad interna colombiana en los países vecinos. Por tanto, una condición para volver al cauce de las relaciones diplomáticas, restablecer la confianza en los países de la región, pasaba por el reconocimiento de dicho conflicto interno, pero no con la intención de que éstos puedan intervenir y apoyar en un posible caso de mediación, sino en la búsqueda de un respaldo político del régimen que llevara a mayor legitimidad y con ello a una posible desecuritización de las relaciones diplomáticas.

Las dos hipótesis anteriores se pueden sintetizar. En el caso colombiano no estamos asistiendo al ascenso de los derechos humanos como una norma de comportamiento y como una guía para orientar la acción, en realidad es una estrategia política de establecimiento del fin del conflicto colombiano, pasando por el reconocimiento de la legitimidad del régimen político en aras de proyectar una imagen exterior de estabilidad y relaciones diplomáticas desecuritizadas.

Aquí, sin duda alguna, hay un factor idiosincrático en los actuales dirigentes y hacedores de política en la administración Santos a saber, el problema no es el impacto humanitario de la violencia armada en Colombia, sino la superación de las condiciones que la generan y que si no se atacan de raíz la violencia armada no será superada y por tanto los principios humanitarios no serán acatados, ni seguidos por la sociedad colombiana. Este factor idiosincrático encaja con la idea de que Colombia puede ser una potencia media reconocida a nivel regional e internacional si supera las condiciones que generan la violencia armada en una estrategia de inserción y proyección internacional.

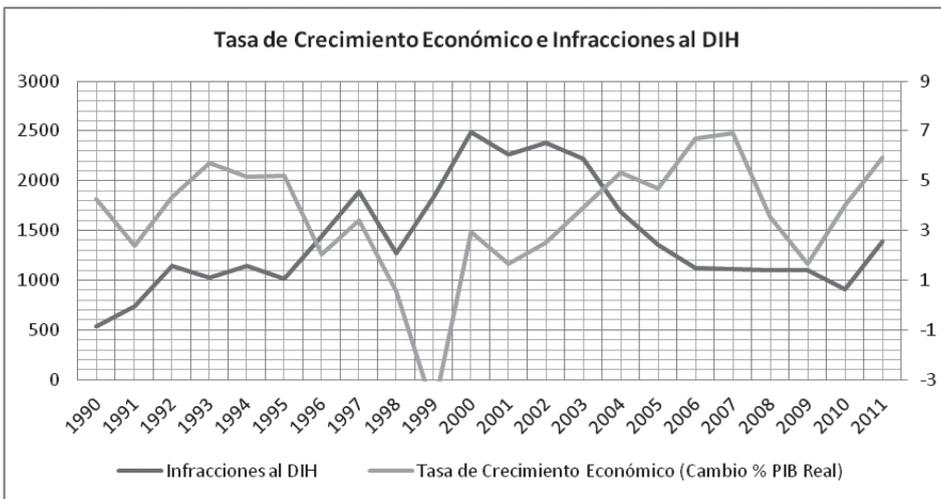
Gráfico n.º 8. Crecimiento Económico, Infracciones al DIH, Acciones Bélicas

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en datos del FMI-CINEP-CERAC.

Si bien la retórica o el discurso dado en los planes de desarrollo en Colombia, sólo presenta lineamientos para garantizar crecimiento económico, no es claro el alcance en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Pareciera que sólo vía crecimiento es alcanzable el cumplimiento de los derechos humanos, dado que «al crecer la torta todos y todas obtendrán rebanadas más grandes», dejando por fuera temas como la distribución de la riqueza, gasto social, distribución de tierras y, por supuesto, cómo el Estado será garante de la protección de los derechos de quienes ocupan el territorio colombiano.

Como se presenta en el gráfico n.º 8, o incluso con más detalle en el Gráfico n.º 9, no se encuentra relación directa entre el crecimiento económico, como porcentaje del PIB real, y un detrimento en las violaciones al DIH. Por tanto, se cree que si no se tiene una política clara en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, es muy difícil lograr cambios trascendentes en la sostenibilidad del desarrollo humano, a pesar de gozar de altos niveles de crecimiento. Es innegable que el crecimiento económico es necesario y deseable, pero es insuficiente mientras existan altos niveles de desigualdad, como revelan las cifras de Colombia (0.58) como país con mayor desigualdad en Latinoamérica y ocupando el tercer puesto mundial (Cepal, 2009).

Gráfico n.º 9. Crecimiento Económico, Infracciones al DIH, Acciones Bélicas.



Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en datos del FMI-CINEP-CERAC.

CONCLUSIÓN

La protección y promoción de los Derechos Humanos se ha convertido en un imperativo para los Estados y los agentes internacionales que comparten los valores que aquéllos contienen. No sólo en doctrinas como la asumida por Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, sino también en las distintas instituciones y mecanismos que cobijan la protección de los Derechos Humanos en el sistema internacional. Los mayores problemas para el cumplimiento pleno de éstos vienen de las amenazas que se enfrentan y que representan un gran desafío, ya sea por su carácter inconmensurable o por ser descentralizadas o deslocalizadas.

En el caso colombiano, estas amenazas se han cristalizado en diversas formas delictivas que han puesto a prueba tanto la viabilidad del Estado mismo como de la garantía sobre el compromiso que ha asumido en la firma y ratificación de varios Instrumentos de protección de derechos humanos a nivel internacional. Los rendimientos en materia de orden público y los logros alcanzados en materia militar han traído una mejora en aspectos de seguridad que no han impactado sustantivamente en el mejoramiento de indicadores de protección de Derechos Humanos. Si bien el fin del conflicto colombiano y la mejoría en materia económica parece traer una esperanza para los Derechos Humanos, en realidad no se ve una política pública en materia de Derechos Humanos que ponga tanto las obligaciones del Estado al servicio de sus ciudadanos como los compromisos internacionales en el orden de prioridades de la agenda pública.

Es necesario profundizar en las causas de los factores que generan conflicto e inestabilidad, y en caso de que no se puedan superar, el sistema de gobernabilidad de derechos humanos ha promovido una serie de principios para poder actuar en los casos de ausencia de esa gobernabilidad. En el caso colombiano es posible que aún no se apliquen esos instrumentos o principios, pero es necesario priorizar los compromisos internacionales, así como el cumplimiento de los tratados para un respeto integral acorde con la gobernabilidad global de los Derechos Humanos.

NUEVAS PERSPECTIVAS
DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

ROBERTO GONZÁLEZ ARANA,
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE DE COLOMBIA

NUEVAS PERSPECTIVAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

Roberto González Arana

Profesor de la Universidad del Norte de Colombia

La confrontación armada en Colombia tradicionalmente se ha descrito como un proceso con una duración de más de cinco décadas. Sin embargo, desde un punto de vista analítico compartimos la visión de que este conflicto no puede simplificarse a ser leído como el mismo desde sus inicios. Más aún, “se presume que la confrontación que comenzó hace cinco décadas no es ni siquiera cercana, por estructura y funcionamiento, a la actual. Actores, territorios y dinámicas se han sumado a lo que en un principio fue una guerra de insurgentes contra gobiernos por razones de poder” (Salamanca, Manuel, 2010, p. 82).

Esto permite explicar el que una particularidad del conflicto colombiano es “la increíble capacidad de los actores armados de aprender, adaptarse y mutar¹” pues mucho va desde las guerrillas guevaristas de los años de la guerra fría a la insurgencia aliada con el narcotráfico o las autodefensas campesinas liberales a las llamadas bandas criminales de hoy (Bacrim).

Para comprender mejor las raíces de la violencia actual resulta útil remitirnos brevemente al pasado a fin de hallar nexos entre el conflicto actual y la compleja historia del país.

Si bien es cierto que la violencia ha sido un proceso estructurador y a veces decisivo de la historia colombiana, también es pertinente decir que una historia violenta es común a la historia de la Humanidad en su conjunto, y una de sus principales características es su universalidad.

1 “Los conflictos largos suelen terminar con victoria militar”. (Entrevista, Revista Semana.online, octubre 3, 2009, consultado febrero 15, 2012).

Ahora bien, al parecer, hay un hilo conductor asociado a *cultura política y violencia* en Colombia y, por tanto, pareciera que en el país nos hemos habituado a resolver los conflictos a través de la violencia, particularmente porque las luchas sociales “históricamente han sido percibidas como subvertoras del orden” (Vargas, Alejo).

También las guerras civiles fueron una constante en la historia republicana de Colombia y se gestaron para dirimir intereses políticos y económicos. A decir de Rafael Pardo, en la Colombia del siglo XIX “era fácil irse a las guerras por la abundancia de armas que habían quedado de la independencia, por la militarización de la sociedad que resaltaba la autoridad de los altos oficiales por sobre el resto de la población”. (Pardo, 2010, p. 455).

También en este siglo los artesanos se enfrentaron al establecimiento, organizando movilizaciones para reclamar sus derechos. No debe sorprendernos entonces que el siglo XX haya despertado con una guerra civil (la de los mil días), evento en el cual el país no sólo sufrió consecuencias en pérdidas de vidas, sino también su economía recibió un gran golpe. Era tal la desolación que, como lo anotan algunos autores, “si Colombia hubiera hecho un esfuerzo intencional por defraudar las esperanzas que se cifraron en la nueva nación independiente, no habría podido hacer un trabajo mejor” (Montenegro y Rivas, 2005, p. 19).

Por supuesto, desde los tiempos en que se andaba en el país *a lomo de mula* hasta hoy han pasado muchas décadas, al punto que la economía colombiana es casi cien veces más grande que a comienzos del siglo XX y el ingreso per cápita es diez veces más alto. Claro, hemos avanzado mucho pero lentamente en el contexto regional por infinidad de factores, tanto ajenos al país como ligados a la clase política, al modelo socioeconómico, a la violencia y la exclusión y, por supuesto, al conflicto armado interno.

ESTIGMATIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Las primeras generaciones obreras en el país fueron reprimidas por el Estado. Dado que no existía protección estatal para los trabajadores a través de leyes laborales, los empresarios se complacían dividiendo al movimiento obrero. De esta forma, “la protesta social, sindical y ciudadana fueron criminalizadas tempranamente. La movilización era considerada acción subversiva y el trabajador, el ciudadano, el campesino y el indígena eran tratados como enemigos de la sociedad” (Torres, 2010, p. 79). Al Estado le inquietaba que los vientos liberadores originados en Europa (revolución rusa), México (revolución agrarista) y Argentina (revuelta estudiantil de Córdoba) influyeran en los trabajadores y sus

líderes. En este periodo se fueron elaborando diversos “mecanismos de control” para contener los vientos de cambio. Sobresalen la vigilancia policial (financiada por la Tropical Oil Company) y los sermones de la Iglesia para alejar *a los indeseables*.

A la par con la persecución al incipiente movimiento sindicalista, el Estado colombiano lideró una batalla sin cuartel contra los líderes extranjeros que alimentaban el sentimiento revolucionario de la época. Es así como en febrero de 1924, el peruano Nicolás Gutarra, dirigente de la liga de inquilinos de Barranquilla, fue expulsado del país acusado de anarquista. En 1925 el gobierno colombiano también expulsó al inmigrante ruso Silvestre Savinsky, propietario de una lavandería en Bogotá en donde tertuliaban simpatizantes de ideas socialistas. En ese año se expulsó también al bacteriólogo alemán Rodolfo Von Wedel. En 1927 sacaron del país al dirigente italiano Vicente Adamo y al griego Evangelista Priftis por participar en la Sociedad de Obreros Libres. Se destacan finalmente los procesos contra los españoles Mariano Lacambra, Elías Castellanos y el italiano Genaro Turino, todos acusados de anarquistas (Archila, 1991, pp. 236-237).

PROTESTA Y MOVILIZACIÓN SOCIAL (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX)

Un importante estudio del historiador Mauricio Archila da cuenta que un 23,9% de protestas sociales en Colombia (1958-1990) se dieron motivadas por el tema de la tierra. El otro 16% de las protestas estuvo motivado por condiciones laborales o falta de empleo. El 14% siguiente de los motivos de las revueltas ha sido la violación de acuerdos, o pocas leyes que regulen los conflictos sociales. El 11% de las protestas ha estado motivado por la precaria prestación de servicios públicos domiciliarios. El último 8% se origina por la lucha a favor de los derechos humanos (Archila, 2003, pp. 234-235).

¿DEMOCRACIA LIBERAL?

Por medio de la historia oficial se nos ha enseñado que por no haber tenido dictaduras militares como en la mayor parte del Continente, en Colombia tenemos una democracia. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones no ha sido la regla pues desde 1948, y en treinta años (1958-1988) de gobiernos liberales y conservadores, el Estado de Sitio ha tenido vigencia más de veintidós años, ante lo cual el poder Ejecutivo se convirtió en un verdadero poder Legislativo, utilizado para fines militares de restricción de garantías individuales (derecho a huelga, locomoción, libertad de prensa) (Medellín, P., 2002).

A pesar de la sistemática utilización de la violencia por parte de actores políticos y civiles, se han respetado los periodos institucionales de los gobernantes; durante el siglo XX sólo se presentó un golpe militar en 1953, relativamente consentido por las elites políticas (Tirado, 1989). Esto no significa que tengamos una democracia plena, más allá de la que O'Donnell denominase *democracia delegativa*.

Contrario a lo que se supone, al analizar la democracia en Colombia o su ausencia, no debemos olvidar que su grado de desarrollo o vigencia no ha guardado un orden homogéneo y simultáneo en todo el país, pues han existido grandes ciudades donde en la mayoría de sus localidades se ha impuesto algún tipo de orden democrático, al tiempo que han existido regiones enteras dominadas por los *señores de la guerra* o guerrillas, o donde "se disputan su control al margen del Estado central" (Duncan., G., 2006, p. 36).

El Estado no ha controlado exitosamente los monopolios clásicos, que se supone son la pretensión estatal en cualquier sociedad: Violencia, dominio territorial, justicia y tributación. Peter Waldman describe esta situación de la siguiente manera: "Si bien en casi ningún país latinoamericano el Estado ha logrado imponer el monopolio de la coacción hasta en sus últimas consecuencias, en Colombia la crisis de autoridad y de legitimidad estatales han ido agravándose periódicamente hasta causar una verdadera disolución del Estado." (Waldman, 1997, p. 37).

En este sentido, diversos autores [Schelenker e Iturre (2006), Salazar y Castillo (2001), Soto (2001), Rangel (1999) y Medina (1990)] coinciden en que el Estado colombiano históricamente ha mantenido una "presencia" diferenciada en el territorio nacional. En este sentido, "presencia estatal" se debe entender como el cumplimiento permanente de las obligaciones primarias, tales como impartir justicia, brindar seguridad y garantizar la prestación y acceso a servicios públicos básicos a todos sus ciudadanos. Si bien esta definición se presenta como poco elaborada, lo que se busca destacar es que la presencia del Estado no sólo se limita a la instalación física de sus instituciones, sino que además estas instituciones deben prestar las funciones para las cuales fueron concebidas. En otras palabras, la continuidad del Estado colombiano ha sido fragmentada, ya que mientras ha logrado integrar a sus dinámicas políticas, jurídicas, económicas y sociales a los centros urbanos, vastas zonas periféricas del mismo se encuentran excluidas y marginadas de sus servicios básicos, posibilitando la aparición y consolidación de poderes paralelos, basados en la fuerza y el uso de la violencia. En estas zonas carentes de Estado, las organizaciones paramilitares y guerrilleras se convierten en gérmenes de orden. Ya que se cumplen diez años de las negociaciones del Caguán, esta zona se constituye en un buen ejemplo de un territorio

en donde el Estado colombiano, en aras de la negociación, cedió su poder a las guerrillas de las FARC.

María Teresa Uribe (2001) ha descrito espacios del territorio en los que el poder institucional no es soberano y en los que amplios sectores sociales manifiestan la abierta voluntad de no someterse al orden estatal y resistirse a su control, dejando latente la posibilidad de confrontarlo con las armas. Allí la violencia se convierte en el medio utilizado para la resolución de las tensiones y los conflictos sociales, y quienes la administran o ejercen pasan a ser el elemento dinamizador del desarrollo de la vida en común.

A juicio de Alejandro Reyes, el primer error estratégico del Estado colombiano, que terminó propiciando el surgimiento de las guerrillas en los años sesenta, fue “aplastar con represión militar las movilizaciones pacíficas de las organizaciones campesinas, y, por tanto, cerrar la vía reformista” (Reyes, A., 2008, p. 2).

Al evaluar las raíces de lo que se ha denominado el conflicto armado en Colombia, surgen diversas posturas sobre las causas de su larga duración, lo cual se suele resolver a través de disímiles planteamientos, que van desde hallar la génesis del mismo en la postergación indefinida de la construcción de un verdadero Estado-Nación, al cierre de oportunidades a la libre participación política; a la exclusión y la violencia; a las inconsistencias de un Estado históricamente débil; a la habilidad de unas guerrillas que lograron mutar y mantenerse, luego de la caída del bloque socialista; a la marginalidad de la izquierda no armada colombiana, con poco éxito político en el concierto nacional, a la penetración del narcotráfico en todas las esferas del país, a la ausencia de una verdadera reforma agraria y a la degradación de la justicia.

CONFLICTO Y VIOLENCIA SOCIAL

Según Gonzalo Sánchez, una particularidad del conflicto colombiano (desde los años ochenta) es “la multiplicidad de violencias en términos de sus orígenes, objetivos, geografía, modus operandi y estrategias”. Añade también que “en los mismos escenarios se pueden encontrar, el crimen organizado, la lucha guerrillera, la guerra sucia y la violencia difusa” (Sánchez, G., p. 2004, p. 22). Todos estos hechos han conducido a generar una imagen internacional muy negativa del país, máxime cuando la corrupción y el crimen han enfrentado a un Estado permisivo con el narcotráfico y vulnerable.

Ahora bien, se sabe que desde mitad de los años noventa pareciera que el conflicto llegó a ser el mayor problema de seguridad para el Estado, pues debilitó las instituciones, lo cual hizo posible que las redes del narcotráfico, la corrupción,

los grupos armados e incluso jóvenes y viejos caciques penetraran las instituciones al punto que hablamos de la criminalización de la política en el país.

DESARROLLO Y DESIGUALDAD

Al analizar temas puntuales como el desempleo, la informalidad laboral, la pobreza, la repartición de tierras e incluso la escolaridad, hallaremos que el panorama no es halagador, máxime en algunas regiones del país, ya que existen “varias Colombias”. La de las grandes ciudades y zonas comerciales (Bogotá, Medellín) y la de los grandes cinturones de pobreza y marginalidad. Así, por ejemplo, en el periodo 2005-2008 la economía colombiana creció sostenidamente a cifras récord. Sin embargo, en el mismo lapso, la pobreza y el desempleo no cedieron. Claro, el presupuesto de guerra si aumentó significativamente hasta alcanzar el 6% del PIB frente al 0,5% en salud, y las exenciones al gran capital también equivalieron al 5% del PIB en los tiempos de Uribe Vélez.

Conflicto, narcotráfico y dimensión internacional

Con la finalización del conflicto Este-Oeste, las guerrillas latinoamericanas perdieron, además de su paradigma, el apoyo político y militar para sus luchas. No obstante, para el caso colombiano, los grupos armados ilegales del país, antes que perecer, encontraron en su alianza con el narcotráfico la mejor manera para sobrevivir y expandirse. Por lo tanto, progresivamente la guerra para combatir el narcotráfico en Colombia se convirtió también en la lucha en contra de los grupos armados. De lo anterior se colige que, evidentemente, el ingreso de los grupos armados a la cadena internacional del tráfico de drogas ilícitas les proporcionó a éstos una fuente vital para su supervivencia y fortalecimiento. Tanto así, que según estudios oficiales de Planeación Nacional “entre 1991 y 1996, US \$470 millones, que representan el 41% de los ingresos de las FARC, provino del negocio ilegal de las drogas. Asimismo, se estima que los grupos de autodefensa obtenían cerca de US \$200 millones, un 70% de sus ingresos de estas actividades” (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

A decir de algunos analistas, se podría afirmar que inicialmente se consideraba éste como un asunto endógeno, una guerra interna entre colombianos que hoy ya ha pasado a la agenda de muy diversos organismos multilaterales. Esto debido a que el conflicto ha desembocado en una crisis humanitaria que se desbordaba a los países vecinos, de tal forma que entre 1985 y 2002 más de dos millones de personas fueron desarraigadas de sus hogares, víctimas de la creciente violencia, “generando una de las mayores crisis de desplazamiento interno de personas en el mundo” (Chernik, 2008). De igual forma, la agudización del conflicto y diver-

sas manifestaciones del mismo, conectadas con las grandes preocupaciones de la agenda global (drogas, derechos humanos, migraciones y crisis humanitaria), interesa no sólo a los organismos multilaterales sino también de la Comunidad Europea.

Por otra parte, hechos como el asesinato de sindicalistas (en lo cual el país encabeza la lista mundial), la corrupción en el Ejército y los asesinatos selectivos a cargo de las fuerzas del orden (llamados de manera eufemística falsos positivos), la penetración de las mafias a múltiples instituciones y la altísima cadena de masacres (2.500) y asesinatos selectivos (cerca de 15.000) cometidos en los últimos veinte años, aumentan el interés y la inquietud de la opinión mundial acerca de Colombia y desvirtúan, como bien lo anota Claudia López, el mal llamado *milagro colombiano* durante los tiempos de Álvaro Uribe (López, C. *El Tiempo*, marzo 31 de 2009).

PROCESOS DE PAZ

La finalización del conflicto armado deberá seguramente pasar a la larga por la búsqueda de una solución política negociada. Sin embargo, como bien lo señala Daniel Pecaú, “hay motivos para temer que, aun si esta salida se produjera, tampoco bastaría poner fin al conjunto de los fenómenos de la violencia. Muchos guerrilleros podrían zozobrar en el simple bandolerismo o preferir como lo ha empezado a ocurrir, unirse a otras redes ilegales, sean narcotraficantes o paramilitares” (Pecaú, D. 2008, p. 184).

Es de tomar en consideración y, aunque no por ahora, escenario de negociación entre el gobierno y los grupos armados, es preciso que los actores se reconozcan. Es decir, que por ejemplo los grupos guerrilleros asuman “la legitimidad así sea parcial del gobierno, y que éste acepte a su contendor como un actor incurso en delitos políticos, para que de esta forma sea posible entablar con él un proceso de superación negociada de la confrontación” (Vargas, A. p. 271). Asimismo, “que ese adversario tiene por lo menos un mínimo de razón en sus reivindicaciones o acciones, si bien éstas no son compartidas” (Salamanca, p. 83).

Dentro de los análisis sobre los conflictos armados a partir de la guerra fría, no debemos perder de vista una línea de investigación que ha planteado el debate sobre las variables sociales, políticas y económicas presentes en las acciones armadas. Esta corriente teórica, conocida como “economía del conflicto”, dirige sus argumentos en contra de las teorías que consideran que factores como la pobreza, la injusticia y la desigualdad social de las clases menos favorecidas son determinantes en el nacimiento, desarrollo y legitimación político-militar de la insurgencia. Para los investigadores de las economías de los conflictos armados,

la clave de la organización y permanencia temporal de los insurgentes, radica en su capacidad de acceso a recursos económicos (Camacho, 2002).

Desde esta óptica, para autores como Paul Collier la motivación de los conflictos armados es irrelevante, ya que lo único importante es la capacidad de financiamiento de la organización rebelde, de este modo, sin desconocer las causas sociales y políticas que originan los conflictos, lo determinante para el sostenimiento temporal de las acciones armadas radica en la capacidad de los insurgentes para acceder a recursos económicos (Collier, 2002).

Cabe señalar que una de las características más importantes y particulares del conflicto armado colombiano ha sido el involucramiento cada vez más directo de los grupos armados ilegales en todas las etapas de producción y distribución de narcóticos, especialmente la cocaína y la heroína.

El economista Paul Collier (2004), en su texto *El desafío global de los conflictos locales*, entrega el siguiente diagnóstico al respecto:

«Como lo demuestran claramente datos recabados en América Latina, la guerra civil y la producción de drogas están estrechamente relacionadas. En 1995 Colombia daba cuenta de 80.931 toneladas métricas de producción de opio y coca, mientras que Perú, devastado por la guerra en ese entonces, producía 183.600 toneladas métricas de estas drogas duras. Durante los años siguientes terminó la guerra civil en Perú, mientras el conflicto se intensificaba en Colombia. En consecuencia, la producción de opio y coca cayó a 46.258 toneladas métricas en Perú, mientras aumentaba vertiginosamente a 266.161 toneladas métricas en Colombia» (p. 18).

No obstante falte mucha tela que cortar para alcanzar la paz, esto no nos impide visualizar los escenarios que a futuro nos planteará la finalización del enfrentamiento armado. Ello supondrá, por ejemplo, que el Estado diseñe estrategias para garantizar el derecho de las víctimas², y *de toda la sociedad* a conocer la verdad sobre los delitos cometidos por los actores armados, pues no habrá perdón y reconciliación si esta condición no se cumple.

Según Mauricio Anchila, "el abandono hacia lo social es una característica de larga duración de las elites dominantes colombianas" (Anchila, Mauricio, 2003, p. 346).

Otra postura reclama que tampoco hoy se puede desconocer que "los móviles de la guerra en Colombia tienen un muy alto componente político. Ni se puede

² Los cuales parecen no ser la prioridad, pues el mismo gobierno acaba de hundir la Ley de Víctimas en el Congreso de la República, luego de más de dos años de discusiones.

decir que la motivación sea meramente criminal y económica, ni se puede cerrar la discusión llamándoles narco-terroristas” (Salamanca, Manuel, p. 82).

Resulta paradójico el que cuando se ha querido dialogar, los grupos armados (Pastrana, Uribe con el ELN o los paramilitares) pasan de terroristas a guerrilleros y cuando no, los convertimos en narcoterroristas y se pretende que la comunidad internacional vaya al mismo ritmo.

Según estudios de la Fundación Nuevo Arco Iris, la gravedad de la violencia ejercida por los neoparamilitares o bandas criminales (BACRIM) ha sido reconocida por parte del gobierno y de los analistas. Y, más allá de su nombre, se ha logrado un consenso acerca de que estos grupos constituyen la principal amenaza para la seguridad en Colombia desde hace ya más de cuatro años.

En efecto, poco después de que culminara el proceso de desarme y desmovilización de las AUC, a mediados del 2006, comenzó a hacerse evidente el aumento de las acciones violentas de estos grupos, las cuáles, desde entonces —y como muestra el gráfico que sigue— han sido de mayor intensidad que la de las FARC y el ELN sumados.

Según los datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), en 2010, por ejemplo, los grupos neoparamilitares perpetraron casi el doble de acciones violentas que las FARC, sin contar los combates. Aun cuando los registros judiciales no ofrecen mayor precisión sobre cuáles son los grupos responsables de los homicidios, el Director de la Policía atribuyó al sicariato, una práctica habitual de estos grupos, el 47% de los asesinatos cometidos en ese año.

Estos datos hacen pensar que, como ya en 2009, el neoparamilitarismo, lejos de ser algo coyuntural, es un elemento esencial de la transformación de la violencia en Colombia.

Para superar la exclusión no bastaría sólo con silenciar las armas asociadas al conflicto sin antes emprender acciones para contribuir a resolver los históricos problemas sociales de los colombianos, como la tenencia de la tierra o los desequilibrios entre las regiones más desarrolladas *versus* las más atrasadas. Con esta mirada se identifica por ejemplo incluso el Parlamento Europeo, instancia que ha aseverado que el conflicto en Colombia no es sólo “un problema de carácter armado, sino que tiene una dimensión social y política cuyo transfondo es la exclusión económica, política, cultural y social” (Ramírez, S. 2006, p. 11). Obstinar en lo contrario sería alcanzar una paz negativa y efímera. Para ello no es sino observar el caso de El Salvador, hoy con mayores índices de violencia que en los años de guerra civil.

Ningún conflicto es igual a otro y cada uno requiere escenarios particulares para su negociación política, lo cual no significa ignorar experiencias externas en búsqueda de la paz.

En Colombia, doscientos años de independencia no han sido suficientes para construir un verdadero Estado-Nación en el que sus ciudadanos se sientan verdaderamente incluidos y con igualdad de oportunidades. El que seamos el país más inequitativo de América Latina lo demuestra.

Claro, bien sabemos que, como dijera el filósofo Luis Alberto Restrepo, “ninguna sociedad alcanza jamás una perfecta equidad y democracia, y es imposible demarcar una frontera a partir de la cual se pueda decir que una sociedad determinada las ha realizado ya” (Restrepo, L. 2008).

En 1962 casi un millón de familias trabajaban la tierra y carecían de parcelas. Hoy sólo el 10% de ellas ha recibido las tierras.

CONCEPTO DE COMBATIENTE Y GRUPOS ARMADOS
NO ESTATALES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS
NO INTERNACIONALES Y, ESPECIALMENTE,
EN EL CONFLICTO COLOMBIANO

JAVIER GUISÁNDEZ GÓMEZ, CORONEL DEL EJÉRCITO ESPAÑOL

CONCEPTO DE COMBATIENTE Y GRUPOS ARMADOS NO ESTATALES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES Y, ESPECIALMENTE, EN EL CONFLICTO COLOMBIANO

Javier Guisández Gómez
Coronel del Ejército español

Introducción

Antes de empezar a desarrollar la ponencia me gustaría hacer un par de reflexiones, quizás obvias, pero que en cualquier caso creo que son oportunas.

La primera es referente al *caso colombiano*. Cuando se analiza algo moderno, y más aún si es contemporáneo y está activo, como sucede en esta ocasión, y se utilizan los canales habituales de la investigación, las conclusiones depende, mucho de los autores tomados como referencia, de sus inclinaciones y de sus propios intereses.

Con esta ponencia tal vez pasará lo mismo, pues el autor no puede desprenderse de su experiencia por haber tenido la fortuna de haber estado en Colombia en más de 20 ocasiones, haber vivido casi dos años allá, haber visitado todas las zonas calientes del conflicto y haberse entrevistado con líderes y responsables de diferentes organismos; con lo que difícilmente podrá obviar sus propias opiniones y vivencias.

La segunda es el título mismo de la ponencia, pues además de estar de radiante actualidad, menciona términos como el de combatiente, grupo armado no estatal, conflicto armado no internacional y conflicto colombiano, conceptos complejos e importantes, pero tan concretos que deberemos matizar con todas sus consecuencias.

Hace unos meses propuse como trabajo en grupo, a una serie de abogados y periodistas en Bogotá, que redactaran un nuevo borrador sobre el Protocolo Adicional II, que trata de la *protección de las víctimas en los conflictos armados que no tienen carácter internacional*; el documento que elaboraron era sin duda muy bueno, pero adolecía de un inconveniente importante: ¿qué Estado sería capaz de ratificarlo? Y es que estamos hablando de la *realpolitick*, que si siempre es importante en los acuerdos internacionales, lo es aún más cuando tratamos un problema, como es el conflicto armado, que aparece dentro de las fronteras de un país. No olvidemos que el PoA II no es sino la consecuencia de un borrador que presentó Pakistán días antes de que terminara la Conferencia Diplomática (1974/77) y que su aceptación se basaba en que no profundizaba en la problemática real y que tan sólo incorporaba un par de nuevas exigencias, a lo establecido en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949: *La prohibición de no dar cuartel* (art. 4.1), y *La recomendación de conceder una amnistía al final de la hostilidades* (art. 6.5).

En cualquier caso, y aunque luego volveremos sobre el tema, debemos de dejar totalmente claro que el término combatiente sólo tiene sentido y propiedad si se utiliza dentro del entorno de un conflicto armado de carácter internacional, por lo que desde ahora podemos asegurar que en el conflicto armado colombiano no existen *combatientes* en ninguno de los bandos; aunque obviamente habrá personas, tanto con el marchamo estatal como dentro de los grupos armados, que participan de manera directa en las hostilidades. Decimos directa, porque de manera indirecta participan todos los colombianos y residentes en el país, ya que las carencias, contratiempos, medidas de seguridad adicionales e incluso la restricción de movimientos afectan a todas las personas que se encuentren en Colombia.

Sumario

Ya la *Operación Plomo Fundido*¹, desarrollada en la franja de Gaza, hizo que el mundo civilizado estuviera atento a todos los elementos, servidumbres y reacciones del conflicto, pues se interpretaba que tal vez fuera un conflicto *tipo*, precursor de los que se iban a desarrollar a partir de ese momento; de hecho, para muchos estudiosos se considera como un conflicto frontera, en el sentido de que se puede afirmar que ha habido un antes *táctico* y habrá un después *táctico* de esta operación. No debemos olvidar que estamos hablando de una operación que, como es bien sabido, no dejó ni claros vencedores ni derrotados concretos.

Algo parecido sucede en América con el conflicto armado de Colombia, pues en él se gestiona un verdadero cóctel que mezcla entre sí elementos tales como: conflicto armado, actividades terroristas, comercio del narco, proliferación de crimen organizado, multiplicación de bandas juveniles, contaminación de armas, etc., lo que hace que se vea como un prototipo de posteriores conflictos.

1 27 de diciembre de 2008 al 18 de enero de 2009.

En consecuencia, no podríamos hablar del concepto de combatiente en el contexto del conflicto armado colombiano si antes no tratamos otros elementos relacionados con el propio conflicto, tales como:

- *Discrepancia en la calificación de la situación.*

Es necesario analizar las discrepancias que existen, dentro y fuera de las fronteras colombianas, a la hora de calificar la situación, ya que es imposible encontrar una coincidencia en la calificación, según venga la declaración del Gobierno colombiano, del propio pueblo colombiano, de los grupos armados participantes en las hostilidades, de la opinión publicada o del sentir o apreciación internacional.

- *Armas utilizadas en el desarrollo de las hostilidades.*

Por un lado, las de los grupos armados, porque al tratarse de un conflicto armado asimétrico, no renuncian a ningún tipo de armamento, ni excluyen ninguna tecnología, que como las comunicaciones, le permita enfrentarse al poder establecido; por otro lado, las de la Fuerza Pública, que a pesar de no aceptar oficialmente la calificación de conflicto armado nada les impide modernizar sus sistemas de armas, aunque su uso pudiera ser injustamente calificado de desproporcionado. Decimos injustamente porque la desproporción no se deduce de los efectos (en objetivos militares) conseguidos, sino de los daños (en las personas y bienes protegidos) generados.

- *Actores presentes y participantes en el conflicto.*

La atipicidad de este conflicto hace que aparezcan denominaciones, no siempre acertadas, que sin duda han sido arraigadas en el lenguaje colombiano. Así, nos encontramos con conceptos tales como guerrillero, bandido, terrorista, paramilitar, informador de la Fuerza Pública, auxiliador de la guerrilla, falsos positivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, desmovilizaciones, detenciones arbitrarias o, incluso, *comunidad de paz*².

- *Acciones hostiles.*

Es decir, los métodos utilizados por los distintos bandos durante el desarrollo de las hostilidades. Desde ahora creemos que es importante distinguir el terrorismo del conflicto armado, en el sentido de que una acción terrorista que obviamente es condenada por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) no anula la situación de conflicto armado, ya que ni todas las acciones hostiles tiene por qué ser terroristas, ni esta calificación es exclusiva de un grupo o bando.

² San José de Apartadó se declaró unilateralmente neutral en el conflicto armado en 1997.

El conflicto de Colombia, ¿es un conflicto armado?

En realidad, este bello país, desde su independencia (7-8-1819), no sabe lo que es vivir en una situación de paz, pero a los efectos de la aplicación del DIH, podríamos considerar los siguientes hitos:

- *El Bogotazo.*

Se entiende por *bogotazo* las importantes protestas populares que aparecen en Bogotá, durante el mandato del Presidente Mariano Ospina Pérez, consecuencia del asesinato de Jorge Eliécer Gaitanes (9-4-1948), que deja a Bogotá prácticamente destruida. Este político³ ha sido considerado por alguno como el precursor ideológico de lo que más tarde sería el ideario de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Estos desórdenes, inicialmente localizados en Bogotá, se extenderían posteriormente con *La Violencia* al resto del país. Obviamente, durante este periodo de tiempo no existía una regulación internacional para aplicar en este tipo de violencia, ya que tanto los Convenios de la Haya, como los de Ginebra contemplaban tan sólo las situaciones de conflictos armados entre Estados.

- *Ratificación de los Convenios de Ginebra de 1949.*

Durante el mandato presidencial de Alberto Lleras Camargo, el país ratifica (8-11-1961) los cuatro Convenios de Ginebra, con lo que a partir de esta fecha serían de aplicación siempre que se dieran los supuestos en ellos establecidos. Se puede decir que a partir de finales de 1961, si bien es necesario estar atento a la situación, dado que los enfrentamientos eran esporádicos, poco intensos y que los grupos armados no estaban organizados, tampoco serían de aplicación los Convenios de Ginebra de 1949.

- *Ataque a Marquetalia en el Tolima.*

El Presidente Guillermo León Valencia decide atacar con la Fuerza Pública la localidad de Marquetalia (27-5-1964) en donde milicias armadas guerrilleras se habían hecho fuertes. Después del ataque logra escapar Marulanda⁴, lo que le favorecerá para erigirse líder carismático y operativo de las incipientes FARC. A partir de este momento se puede asegurar que nos encontramos en un conflicto armado de carácter no internacional, por lo que sería de plena aplicación el Artículo 3.º, común a los cuatro Convenios de Ginebra.

³ Alcalde de Bogotá (1936), Ministro de Educación (1940) y de Trabajo (1943) y candidato *disidente* del Partido Liberal (el mismo que más tarde sería presidido por Álvaro Uribe) a la Presidencia de la República para el periodo 1950/54.

⁴ Manuel Marulanda Vélez (1930/2008) ha sido comandante y cofundador de las FARC, organización considerada como terrorista por la Unión Europea .

- *Ratificación del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (PoAII).*

Durante el mandato de Ernesto Samper Pizano, la República de Colombia ratifica (14-8-1995) el mencionado Protocolo, por lo que, a partir de este momento, empiezan las discusiones sobre el tipo de conflicto armado al que se enfrenta Colombia, para saber si se encuentra o no dentro de los supuestos contemplados por el PoAII.

- *Declaración de una Zona de Despeje o de Distensión.*

El Presidente Andrés Pastrana Arango declara el 14 de octubre de 1998⁵ la Zona de Despeje o de Distensión en el Caguán, con más de 42.000 kilómetros cuadrados, extensión superior a la de Suiza, en los que la presencia del Estado era nula, con objeto de facilitar una negociación con las FARC sin necesidad de declarar un *alto el fuego*. A partir de este momento, se podría asegurar que el conflicto armado entraba dentro de los supuestos contemplados en el PoAII para que éste fuera aplicado.

- *Recuperación del Caguán.*

Durante el primer mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez la *guerrilla* se ve forzada a abandonar la *zona de distensión*, con lo que se puede discutir su capacidad para mantener un control o dominio territorial, requisito que especifica el PoAII para que sea de plena aplicación, por lo que a partir de este momento se inicia el debate sobre si el conflicto armado no internacional pertenece a la modalidad *artículo 3.º*, o a la modalidad *PoAII*.

- *Declaración institucional de la situación.*

El Presidente Uribe, en 2005, obviamente por motivos políticos, económicos, financieros y turísticos, declara la inexistencia de un conflicto armado en Colombia, por lo que la Corte Iberoamericana para los Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, toma una gran relevancia en todo lo que acontece en Colombia como consecuencia de la violencia interna.

- *Reconocimiento del Conflicto Armado.*

Con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón (7-8-2010) y su posterior reconocimiento de la situación de conflicto armado, nos encontramos en una situación que si bien pudiera ser discutible la aplicación del PoAII, no así del Artículo 3.º común a los cuatro Convenios de Ginebra, ya que este artículo no exige requisito alguno al conflicto armado para que sea obligatoria su aplicación.

⁵ Se otorga mediante la Resolución 85 de 14 de octubre de 1998, se crea en noviembre del mismo año, es efectiva desde enero de 1999 y es abolida por el propio Presidente Pastrana el 21 de febrero de 2002.

Aplicación del Protocolo Adicional II al Conflicto Armado de Colombia

Si bien el actual Presidente Santos ha reconocido la existencia de un conflicto armado en su país, también es verdad que el Gobierno colombiano secularmente ha justificado la no aplicación del Protocolo Adicional II al considerar que, por parte de los grupos armados, el conflicto colombiano no cumplía los requisitos establecidos.

El PoAII exige a las Partes en el conflicto, entre otras cosas, que sean capaces de aplicar dicho Protocolo (art.1.1). Es precisamente al hablar de las capacidades de aplicación cuando nos encontramos realmente con el requisito más controvertido, sobre todo en lo que se refiere a los conceptos siguientes:

- *Sanidad y creencias religiosas.*

De acuerdo con el art. 5.1, el *grupo armado* tendría que permitir a las personas privadas de libertad en su poder, la posibilidad de ser atendidas adecuadamente desde un punto de vista sanitario⁶ y de poder practicar libremente sus creencias religiosas.

Es importante destacar en este punto que el DIH, como no busca culpabilidad de las Partes, tampoco entra a calificar el que las personas privadas de su libertad por los grupos armados, lo sean o no de manera ilegal, entrando dentro de la figura de rehenes o de secuestrados; no así los detenidos por parte del Estado, ya que siempre que se ajusten a los requisitos establecidos en un *estado de derecho* serán presuntos criminales, sujetos a la Ley y a los dictámenes de la Justicia.

- *Separación entre sexos.*

Los desplazamientos furtivos a través de la selva y las acampadas *de fortuna*, así como los sistemas de seguridad y custodia de los detenidos, durante el cautiverio, no permiten separar colectivos primarios, como mujeres de hombres, adultos de niños, sanos de enfermos, etc. La imposibilidad de cumplir este requisito iría en contra del artículo 5.2.

- *Privación ilegal de libertad.*

Toda detención llevada a cabo dentro del ámbito del conflicto armado que no fuera precedida de una orden de busca y captura, y toda privación de libertad para la que el juez no se hubiera pronunciado con antelación, se consideraría ilegal. En estos casos se estaría incumpliendo también el artículo 5.2, que obviamente está dirigido a todos los bandos que participan de las hostilidades.

⁶ Es obvio que una persona no está adecuadamente atendida, desde un punto de vista sanitario, si recibe aspirinas o remedios caseros cuando está afectada por una leishmaniasis.

- *Proceso justo.*

El hecho de que se produzcan, dentro de un conflicto armado, condenas o penas a los detenidos no exime de la exigencia que sean consecuencia no sólo de una sentencia, sino también de haber seguido unas diligencias penales de acuerdo con el ordenamiento jurídico establecido; en otro caso, se estaría infringiendo el artículo 6 del PoAII.

La violencia irregular

La dificultad que inicialmente tienen los Estados para reconocer las situaciones de violencia irregular, unida a la poca precisión que utilizan los medios de comunicación a la hora de denominarlos, hacen que también exista confusión con la normativa específica que pudiera aplicarse en cada una de las situaciones.

En cualquier caso, en la matriz siguiente vamos a reflejar tres situaciones que se dan en el conflicto armado colombiano, y una cuarta, la del guerrillero, término que se emplea, al igual que en otras circunstancias, de forma inadecuada, ya que esta denominación está acuñada para los integrantes de los llamados movimientos de resistencia que se enfrentan a fuerzas de ocupación; es decir, su empleo sería correcto dentro de un ambiente de CAI (Conflicto Armado Internacional) y no tendría sentido en los CANI (Conflicto Armado No Internacional).

Antes de entrar en aspectos más concretos, veamos las características básicas de cada uno de ellos.

- *Grupo Armado.*

Como su propio nombre indica, tan sólo estamos hablando de una colectividad de personas que actúan juntos y que están armados. Lo que ocurre es que para que sean considerados eficaces, de acuerdo con el PoAII, este grupo armado tiene que cumplir una serie de requisitos, tales como:

- Es capaz de llevar a cabo operaciones; es decir, un conjunto de acciones heterogéneas. No se trata de que la acción sea o no muy importante, sino que existan varias acciones de distinta naturaleza que, obviamente, tendrían que estar coordinadas.
- En la parte de territorio donde ejerce su control, tiene que ser capaz de ejercer la justicia y de gestionar servicios, tales como correos, sanidad, policía, educación, etc.
- Las personas que se incorporan al grupo armado son reclutadas bien de manera voluntaria o bien de manera forzosa; esta última modalidad ha sido utilizada con cierta frecuencia por las FARC con niños, secuestrados o deslumbrados con horizontes pseudo-atractivos y premios falsos.

- *Movimiento de resistencia.*

Como ya hemos mencionado, esta figura requiere como escenario el de un Conflicto Armado Internacional, o lo que se conoce como un Conflicto Armado *Internacionalizado*⁷, y sus características serían las siguientes:

- Sus integrantes son conocidos como guerrilleros o partisanos y cooperan con sus FAS contra las fuerzas de ocupación extranjeras
- Las acciones que realizan son muy variadas, como desinformación, propaganda, ocultación de pilotos derribados e incluso la lucha directa para recuperar posiciones perdidas o abandonadas.
- La incorporación al movimiento es siempre voluntaria y sencillamente se hace por un procedimiento de admisión.

- *Organización terrorista.*

Como siempre, cuando nos metemos en este escenario, su clarificación se difumina más cuanto más se internacionaliza, y se concreta más, aunque con distintos puntos de vista, cuanto más nos circunscribimos al ámbito y legislación domésticos. En cualquier caso, unas características secularmente aceptadas serían las siguientes:

- Sus actos obviamente tienen un grado de violencia destacable y sus modalidades cubren no sólo la violencia física, sino también la moral y psicológica, sin olvidar conocidas agresiones como la extorsión y el secuestro.
- Su finalidad es la de infundir terror a través no sólo de la violencia sino también de los efectos indiscriminados que ella pudiera generar.
- La incorporación a la organización es normalmente por captación con ideas políticas, independentistas, religiosas, etc.

- *Bandas Criminales.*

Sus actividades son similares a las de las organizaciones terroristas, pero difieren de ellas en lo que se refiere a sus fines y tácticas. En cualquier caso, sus características son las siguientes:

- No buscan impacto mediático, pero entre sus objetivos siempre se encuentra el enriquecimiento, la influencia en los poderes del Estado o ambas⁸.

7 Para muchos estudiosos, la división de los conflictos armados en internacionales y no internacionales es considerada como artificial y poco eficaz. De hecho, el CICR ya intentó la desaparición de esta barrera en 1948, publicando un informe en el que recomendaba que los Convenios de Ginebra hiciesen aplicable íntegramente el DIH en todos los casos de conflicto armado sin carácter internacional, especialmente en guerras civiles, conflictos coloniales o las guerras de religión que puedan producirse en el territorio de una o varias Altas Partes Contratantes. James G. Stewart. Hacia una definición única de conflicto armado en el Derecho internacional humanitario. Una crítica de los conflictos armados internacionalizados. 30-06-2003. Artículo, *Revista Internacional* de la Cruz Roja.

8 La Resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000, de la Asamblea General de Naciones Unidas, que trata sobre el Crimen Organizado, tuvo una respuesta internacional generalizada que se materializó posteriormente en una Convención acompañada de tres Protocolos, sobre la Trata de Personas, el Tráfico de Migrantes y el Tráfico de Armas.

- La incorporación a estas organizaciones es habitualmente a través de la adhesión, y excepcionalmente de captación.
- Al objeto de establecer las diferencias y concretar cada una de las situaciones, las analizaremos según la matriz que relaciona. Por un lado, los elementos que desarrollan a la propia violencia, y por el otro, los parámetros más significativos. En el primer caso tendremos: *Grupos armados, movimientos de resistencia, organizaciones terroristas y crimen organizado*, y en el segundo consideraremos los siguientes: *Tiempo en el que se desarrolla la violencia, escenario en el que tiene lugar la violencia, adversarios por el lado institucional, tipo de enfrentamiento que tiene lugar, apoyo que reciben de la población, causas que los motivan y normativa principal a aplicable*.

	Grupo Armado	Movimiento Resistencia	Organización Terrorista	Crimen Organizado
Tiempo	Conflicto ANI	Conflicto AI	Todo Tiempo	Todo Tiempo
Escenario	Poliédrico Z. Escogida	Específico Z. Ocupada	Global (sin excepción)	Específico Económico
Adversario	Gobierno (sustituirlo)	FAS (expulsarlas)	Estado (cambiarlo)	Indefinido (explotarlo)
Enfrentamiento	Violencia Múltiple	Violencia Militar	Violencia Indiscriminada	Violencia Discriminada
Población	Apoyo Importante	Apoyo Generalizado	Apoyo Sectorial	Apoyo Despreciable
Razones	Causas Políticas	Causas Soberanas	Causas Políticas	Causas Económicas
Normativa	Derecho IH	Derecho IH	Derechos HH e IH	Derechos HH e IH

- *Grupo Armado.*

- Tiempo: La existencia de los grupos armados, tal y como los contempla el DIH, aparece durante los Conflictos Armados de carácter No Internacional (CANI).
- Escenario: Es obviamente poliédrico y, dentro de él, hay que considerar las zonas específicas y concretas en las que el grupo armado mantiene un control territorial y es capaz de llevar a cabo las operaciones concertadas y sostenidas que establece el PoAII.
- Adversario: Con independencia de que el grupo armado tenga la consideración de insurgente, revolucionario, disidente, etc., su adversario siempre será el Gobierno al que tratan de sustituir.
- Enfrentamiento: Siempre es a través de una violencia múltiple, pues normalmente el conflicto es asimétrico y el grupo armado no renuncia a ninguna opción.

- Relación con la población: Necesitan de un apoyo importante que se materializa en todo tipo de colaboraciones, sobre todo en las áreas controladas. Esta colaboración puede ser voluntaria, por convencimiento o forzada, por temor.
 - Razones del enfrentamiento: Aunque pueden llegar a ser complejas, el componente político siempre está presente.
 - Normativa aplicable: Desde el punto de protección de las víctimas, es el DIH, aunque obviamente se aplique el OJI contra los detenidos o entregados de los grupos armados.
- *Movimiento de resistencia.*
 - Tiempo: La existencia de los movimientos de resistencia, tal y como los contempla el DIH, aparece exclusivamente durante un Conflicto Armado de carácter Internacional (CAI) o en aquellos otros conflictos que aunque inicialmente estuvieran incluidos en los CANI, fueran amparados por el derecho a la libre autodeterminación⁹ de los pueblos, como se ha dado en muchos conflictos del continente africano.
 - Escenario: Es específico, ya que necesita que la zona esté bajo ocupación enemiga.
 - Adversario: Son las fuerzas armadas de ocupación, ya que lo que pretenden los movimientos de resistencia es expulsarlas.
 - Enfrentamiento. En ambos contendientes, tanto la violencia desarrollada como las operaciones ejecutadas, tienen naturaleza militar.
 - Relación con la población. El apoyo que reciben de la población es generalizado, ya que son compatriotas y comparten el mismo propósito.
 - Causas: Los guerrilleros se mueven por causas y razones de soberanía, ya que están defendiendo su propio territorio.
 - Normativa: Es el DIH, concretado en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales.
 - *Organización terrorista.*
 - Tiempo: Las organizaciones terroristas pueden aparecer en todo momento: paz, conflicto armado, violencia interna, operaciones de paz, etc.
 - Escenario: Es global, en el sentido de que no existe zonas exentas de riesgo, precisamente para que nadie se encuentre a salvo.

9 La mayor parte de los conflictos armados en África se han desarrollado reclamando el Derecho de Autodeterminación de los Pueblos, basados en la Resolución (15-XII-1960) de la Asamblea General de Naciones Unidas, que si bien no son vinculantes, en este caso ha sido aceptada de facto por todos los países, hasta el punto de considerarla *erga omnes* (afecta a todos) e *ius cogens* (norma imperativa). Los únicos supuestos que contempla la Resolución para invocar el Principio de Determinación de los Pueblos son: la ocupación; el *Apartheid*, y la colonización (según NNUU la descolonización tenía que acabar en 2010). Para que se dé este supuesto, además de ser una colonia, se tienen que dar tres condiciones acumulativas: distancia a la metrópoli; Diferencias étnicas y discriminación administrativa.

- Adversario: Es el Estado y todo lo que él representa, ya que pretenden cambiarlo sin ocupar su puesto, como en el caso del CANI.
 - Enfrentamiento: La violencia es indiscriminada; es decir, los objetivos se seleccionan por su repercusión mediática o popular, no por el valor de su *ventaja militar*.
 - Relación con la población: Es exclusivamente sectorial, por afinidad política o familiar o por ser compañeros de viaje que coinciden en el mismo enemigo.
 - Causas: Los grupos terroristas netos, aunque con algunos matices, siempre están movidos por causas políticas.
 - Normativa aplicable: Depende de la situación y de las repercusiones si las actividades son mixtas, se aplicaría el DIH y los DDHH.
- *Bandas criminales.*
 - Tiempo: El crimen no tiene un tiempo específico, por lo que aparece en todo momento.
 - Escenario: Es específico, pero tiene una mayor actividad allá donde exista una posibilidad de un mejor rendimiento económico¹⁰, lo que no excluye zonas humildes si existe dinero o la posibilidad de extorsionar, prometiendo seguridad.
 - Adversario: En principio es indefinido, pero, al igual que en el terrorismo, puede ser cualquiera, pues el fin es explotarlo.
 - Enfrentamiento: Se desarrolla a través de una violencia discriminada, en el sentido de que sólo se utiliza para obtener beneficio o para amedrentar y que sea más fácil conseguir el dinero.
 - Población: Si son bandas criminales puras (no como los paramilitares *reinsertados*) ni tienen apoyo de la población, ni la necesitan ni la buscan.
 - Causas. Estos colectivos se dedican a esta actividad delictiva exclusivamente por motivos económicos
 - Normativa aplicable: Depende de la situación, de la entidad y del nivel de violencia; si las actividades son mixtas, se aplicaría los DDHH y el DIH.

Armas de las FARC

La verdad es que tanto el Artículo 3.º, común a los cuatro Convenios de Ginebra, como el Protocolo II de 1977, Adicional a los mencionados Convenios, no contemplan la cuestión del armamento; entre otras cosas, porque si se hubiesen considerado determinadas armas como permitidas u otras como prohibidas, se

¹⁰ Este sería el caso de la *Cosa Nostra* (Sicilia); la *Camorra* (Nápoles); la *'Ndrangheta* (Calabria); la *Sacra Corona Unita* (Puglia), o también los atracos que las bandas criminales hacen en Colombia, como es el caso de la llamada *pesca milagrosa*, de la que no se salva ni es *transmilenio* de Bogotá, a pesar del despliegue policial a lo largo del recorrido y de las paradas

podría deducir que un grupo armado estaría legalizado siempre que utilizara armas permitidas, aunque fuera contra el Estado.

En cualquier caso, además de las posibles infracciones o crímenes que pudiera cometer un grupo armado al realizar acciones violentas contra las instituciones, éstas serían aún más graves si fueran realizadas con armas que estuvieran prohibidas en el mencionado país. Dicho con otras palabras, las armas que un país se ha comprometido a no utilizar estarían prohibidas para todos los ciudadanos de dicho país, con independencia de en qué bando se encuentren y de que sus acciones sean o no legales.

Veamos ahora algunas de las armas que eventualmente son utilizadas por las mencionadas FARC.

- *Tatucos:*

En realidad son proyectiles lanzados de manera similar a un mortero, que con frecuencia generan directamente daños colaterales, no porque tengan un gran radio de acción, sino por su falta de precisión. Dicho con otras palabras, es difícil que pudieran cumplir el principio de proporcionalidad y distinción.

- *Minas:*

Artefactos que son incapaces de discriminar un objetivo militar de un bien civil, y en el caso que nos ocupa, personas que participan de las hostilidades y personas que no participan de las hostilidades, por lo que es evidente que con independencia de que estén prohibidas por la Convención de Ottawa, no cumplen el principio de distinción.

- *Esferas:*

Artefactos explosivos de forma esférica que con una envuelta de asfalto u otro material similar contienen en su interior la carga explosiva y otros elementos, tales como excrementos de animales, con objeto de infectar las heridas.

Por otro lado, el sistema de lanzamiento utilizado, aprovechando la pendiente del terreno, hace que su activación sea totalmente fortuita e imprecisa, por lo que ni cumplen el principio de limitación al utilizar un arma que pudiera ser calificada de biológica, ni el de distinción, por su imprecisión.

- *Cilindros:*

En realidad son bombonas de gas con lanzadores artesanales tipo mortero; la flecha de la trayectoria de los proyectiles es grande, con lo que la precisiones muy limitada y la dirección de la explosión, impredecible. Por todo ello, podemos asegurar que incumplen el principio de proporcionalidad, ya que es muy difícil calcular con antelación los probables daños colaterales.

- *Coche bomba:*

Si la activación del explosivo es temporal, es impredecible prever el número y la naturaleza de las víctimas, con lo que podemos asegurar que iría contra el principio de distinción, y si la activación es a distancia, su precisión es muy baja por lo que pudiera incurrirse en un crimen de negligencia.

Otro tanto sucedería si el artefacto, más o menos perfeccionado, estuviera camuflado, adosado o abandonado, pues perfectamente podría estar incluido en las *booby trap*, ya que utilizan elementos civiles para su engaño, transformándolos en armas, con lo que incumplirían la Convención de 1980.

- *Animales-bomba:*

Utilizan como vectores a perros, asnos o cualquier otro animal que se desplace por la tierra. El problema estriba en que el momento y el lugar de su activación son totalmente impredecibles, y en consecuencia, los daños generados serían considerados cuando menos negligentes.

Los núcleos duros del DIH y de los DDHH

La sangre derramada recientemente no es buena consejera para que las reacciones, incluso de la Fuerza Pública, sean ajustadas a la Ley; por otro lado, la indefinición de la situación, la presión de los medios de comunicación e incluso el odio generado en la instrucción de la fuerza como herramienta de motivación contra el enemigo, podrían llegar a hacer olvidar que existen unas líneas rojas que no se pueden pasar bajo ningún concepto; estos son los llamados núcleos duros, tanto del DIH como de los DDHH que aparecen en las distintas situaciones.

- *Situaciones de violencia.*

Como ya hemos mencionado, están excluidas del ámbito del DIH y estarían agrupadas en tensiones y disturbios internos, motines y actos esporádicos de violencia.

La normativa que se aplica en este tipo de situaciones son los DDHH, o mejor dicho, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

A diferencia del DIH, que es un *derecho de mínimos*, los DDHH, según las circunstancias y situaciones, pueden ser afectados, obviamente, a través de los procedimientos legalmente establecidos y con el consiguiente desgaste político y diplomático para la administración que lo decide.

En cualquier caso, existe una *línea roja* o unos *derechos fundamentales* que bajo ningún concepto, ninguna situación o ninguna circunstancia, pueden ser restringidos, suspendidos, anulados, matizados, etc. Estamos hablando del llamado *núcleo duro* de los DDHH, para el que existen diferentes criterios, pero el

más aceptado es el que contempla tres *Derechos* (a la vida, a un juicio previo, a una igualdad ante la Ley) y dos *Prohibiciones* (a la esclavitud y a la tortura).

- *Conflicto Armado No Internacional.*

Con independencia del tipo de conflicto armado de que se trate, la normativa a aplicar es el DIH, lo que ocurre es que con cierta frecuencia es difícil aceptar la calificación del conflicto a la que llegan otros organismos de rango internacional. En cualquier caso, el *núcleo duro* de aplicación sería el Artículo 3.º, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que se incluyó en dichos Convenios a instancias del CICR¹¹.

El artículo se podría esquematizar con la exigencia de cumplir en todo momento los principios de Distinción, de Humanidad y de Legalidad.

- El principio de Distinción a la hora de atacar, distinguiendo los objetivos militares de los bienes civiles, y a la hora de defender, procurando distanciarse de las personas que no participan en las hostilidades, al objeto de no generarlas un riesgo añadido.
- El principio de Humanidad, poniendo todos los medios y técnicas disponibles para causar el menor daño posible necesario; atender a heridos y enfermos de acuerdo con las posibilidades, y tratar dignamente a todas las personas privadas de libertad.
- El principio de Legalidad, usando las armas legales los colectivos que estén legitimados para ello, y aplicando el proceso justo o juicio previo para sentenciar la pérdida de libertad.

- *Conflicto Armado Internacional.*

Aunque el conflicto armado colombiano no tiene carácter internacional, con objeto de cubrir todas las aplicaciones del *núcleo duro* del DIH, lo mencionaremos con un propósito exclusivamente pedagógico. En este caso lo constituye el contenido de la llamada Cláusula Martens¹², que aparece en:

- el Preámbulo¹³ del IV Convenio de La Haya (18-10-1907) (dirigidos a pueblos y beligerantes).

11 El CICR, después de la dolorosa experiencia del elevado número de víctimas de la Guerra Civil Española, propone este artículo ante la imposibilidad de conseguir aplicar la totalidad de los cuatro Convenios a los conflictos armados de carácter no internacional.

12 Friedrich Fromhold von Martens (1845/1909) fue un diplomático ruso con formación en jurisprudencia que representó a Rusia en las dos Conferencias Diplomáticas sobre la Paz de La Haya (1899 y 1907) y que aportó la cláusula que lleva su nombre.

13 En espera de que un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las altas partes contratantes juzgan oportuno hacer constar que *en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y beligerantes quedan bajo la salvaguarda y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.*

- en el artículo 1.2¹⁴ del Protocolo Adicional I (dirigidos a las personas civiles y a los combatientes).
- en el Preámbulo del Protocolo Adicional II¹⁵ (dirigido a la personas humanas).

La Cláusula Martens, con ciertos matices, la podríamos resumir en las siguientes consideraciones:

- Establecer las medidas necesarias para que sean respetados los principios del derecho de gentes (presumir la inocencia de las personas y no aplicar condenas sin el paso previo por un proceso justo).
- Relacionarse los colectivos de acuerdo con los usos y costumbres establecidos entre las naciones civilizadas (buscar el entendimiento a través del diálogo entre los grupos y cumplir los compromisos aceptados).
- Cumplir las leyes de la humanidad (asistir a los heridos y enfermos y tratar con dignidad a los detenidos y prisioneros).
- Practicar las exigencias de la conciencia pública (defender la primacía de la Ley sobre los intereses personales).

Los colectivos en el conflicto armado colombiano

En principio, la denominación de los actores en el conflicto armado no debiera ser importante, pero la experiencia nos dice que tiene una influencia sustancial, tanto cuando se analizan sus comportamientos por los medios de comunicación, como cuando se planean las operaciones y se establecen las tácticas a seguir, como cuando se dictan las conductas y reglas a cumplir una vez sido capturados los adversarios.

En cualquier caso, aquí es aplicable también el refrán que dice *depende del cristal con que se mira*; es decir, depende del punto de vista que se tome como referencia. Estos puntos de referencia no pueden ser otros que el Ordenamiento Jurídico Interno (OJI) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

- *Ordenamiento Jurídico Interno.*

A la luz del OJI, existen tres bloques:

- La Fuerza Pública, integrada por las Fuerzas Militares y la Policía
- Los Grupos Terroristas constituidos por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

Los Grupos Ilegales, entre los que destacan las Autodefensas de Colombia (AUC); las Bandas Criminales Emergentes, denominadas (BACRIM) por el Gobierno de Uribe

¹⁴ En los casos no previstos en el presente Protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública.

¹⁵ Recordando que, en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguarda de los principios de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.

- *Derecho Internacional Humanitario.*

A la luz del DIH, en principio habría sólo dos grupos:

- Las Fuerzas Estatales (Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado).
- Los Grupos Armados (FARC y ELN).

No obstante, la disponibilidad de armamento *largo*, el número de integrantes de los colectivos, la virulencia de los ataques y el ensañamiento en los daños, hace que en ocasiones el comportamiento de las Bandas Criminales Emergentes requieran de la participación de las Fuerzas Militares en apoyo a la Policía, con lo que también podría en esos casos, ser de aplicación el DIH.

Por otro lado, si quisiéramos considerar los colectivos según pudieran o no ser objeto de ataques, la división no sería entre combatientes y población civil, sino entre personas que participan de las hostilidades (gubernamentales y otras) y personas que no participan, que serían el resto.

Estas divisiones no son óbice para que los integrantes de los grupos armados capturados no sean considerados presuntos criminales y, en consecuencia, sean entregados al juez y no dirigidos a ningún tipo de internamiento específico, como sucedería en el caso de que existieran prisioneros de guerra, denominación que sólo aparece cuando concurre la figura del combatiente, que a su vez requiere la existencia de un conflicto armado de carácter internacional.

Fraseología en el conflicto armado colombiano

Las palabras se utilizan para transmitir conceptos e ideas, pero con frecuencia el *argot* dentro de una actividad continuada puede llegar a generar palabras, con un significado primitivo, para designar coloquialmente a otros elementos distintos; la duración de la actividad hace el resto. Esto es lo que ha pasado en el conflicto de Colombia, que después de décadas ha adoptado su propio lenguaje, que no siempre se ajusta al correcto.

- *Guerrillero*, porque utiliza tácticas de guerrilla, no porque se ajuste a lo que el DIH considera como tal, en territorio ocupado.
- *Paramilitar*. Si bien en principio tenían misiones de seguridad y fueron aprobadas por la Ley, nunca se ajustaron a lo que el DIH contempla de policía militarizada.
- *Informadores*. Denominación que sería mejor evitar y sustituir por buenos o responsables ciudadanos.
- *Falsos positivos*. Cuando los cadáveres que se van confirmando resultan sencillamente haber sido consecuencias de presuntos crímenes.

- *Ejecuciones extrajudiciales*. Su denominación no es correcta porque tampoco existen ejecuciones judiciales, ya que constituyen el cumplimiento de sentencias judiciales.
- *Auxiliador de la guerrilla*. Todo lo más sería un presunto colaborador, hasta que el juez determinara la culpabilidad, pero nunca debe ser el militar quien establezca esta categoría.
- *Desmovilizado*. Esta calificación debe ser oficial, nunca sería de aplicación cuando el individuo procede de un grupo ilegal, en cuyo caso debería ser calificado de entregado o rendido a la autoridad.
- *Comunidad de Paz* o declaración de neutralidad, como la de San José de Apartadó (1997). Obviamente, igual que una comunidad no tiene capacidad para declarar la guerra, tampoco la tiene para establecer la paz ni la neutralidad.
- *Día de los niños, soldado o policía*. En una situación de conflicto armado, la presencia de niños en acuartelamientos es una temeridad, y si hubiera un ataque la responsabilidad sería de los que han consentido que los niños se concentraran en una zona susceptible de ser atacada.
- *Salvavías*. Al llevar un chaleco visible y conocido, no es sino una manifestación pública de una condición anterior (paracos o guerrilleros), con el riesgo que lleva anejo.
- *Exploradores*. Con arreglo al DIH, serían personas que acompañan a las fuerzas armadas, que obviamente debería estar protegida su incorporación a las mismas con un contrato.

Consideraciones generales

A título de resumen, podríamos recordar unas consideraciones, alguna de las cuales podrían considerarse como verdaderos axiomas, tales como:

- Si no hay conflicto armado, obviamente el DIH se encuentra en el cajón pendiente de que lo haya para ser activado; en consecuencia, tan sólo sería de aplicación el OJI y los DDHH.
- Si no hay conflicto armado, no existen los objetivos militares, ya que no tendría sentido la búsqueda de ningún tipo de ventaja militar.
- Si no hay un conflicto armado, no se contempla la posibilidad de iniciar operaciones ofensivas, pues una acción militar violenta desarrollada en una situación de paz, que no tuviera como objeto la defensa legítima, sería una agresión.
- Si no hay conflicto armado, ni objetivos, ni ventaja militar, tampoco se pueden aceptar, por definición, los daños colaterales; en otras palabras, todo daño generado podrá tener atenuantes, pero nunca podrá ser justificado por la importancia del objetivo, ya que no existen objetivos militares.

- En un Conflicto Armado de Carácter No Internacional se podrán producir combates entre *combatientes*, pero ninguno de los dos bandos tiene derecho, desde el punto de vista del DICA, a esta denominación.
- En un Conflicto Armado No Internacional puede haber detenidos de seguridad o detenidos por causa del conflicto, o sencillamente terroristas detenidos por un lado y rehenes privados de libertad por el otro, pero en ningún caso habrá Prisioneros de Guerra.

CONFLICTOS INTERNOS (INTERNACIONALIZADOS)
Y LEGÍTIMA DEFENSA
CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL

FRANCISCO JIMÉNEZ GARCÍA

CONFLICTOS INTERNOS (INTERNACIONALIZADOS) Y LEGÍTIMA DEFENSA CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL

Francisco Jiménez García

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Director del Departamento
Universidad Rey Juan Carlos*

I. La delgada línea divisoria entre conflictos internacionales e internos.

La Corte Penal Internacional (CPI), en su primera Sentencia de 14 de marzo de 2012, dictada en el asunto *Lubanga*¹, ha advertido que, tanto desde una perspectiva doctrinal como jurisprudencial, se ha argumentado que el Derecho Internacional Humanitario (DIH) de carácter consuetudinario se ha desarrollado hasta tal punto que la línea divisoria entre conflictos internacionales e internos es cada vez menos pronunciada, y que esta distinción se difumina en atención a la naturaleza cambiante y compleja de los actuales conflictos armados que nos permite hablar de conflictos internacionalizados o, en su caso, de conflictos internacionales e internos concurrentes². Por su parte, la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) afirmaba en su histórico fallo de 2 de octubre de 1995, relativo al asunto *Tadic* que ya en la Guerra Civil Española (1936-1939) la práctica de los Estados revelaba una tendencia a dejar de lado la distinción entre guerras internacionales e internas y a aplicar ciertos principios generales del Derecho humanitario, al menos a aquellos conflictos internos que constituían guerras

1 Cfr. CPI asunto *Fiscal c. Thomas Lubanga Dyilo*, Sentencia de 14 de marzo de 2012, caso ICC-01/04-01/06, par. 539, pp. 245-246.

2 Desde la perspectiva doctrinal *vid.* en tal sentido J. STEWART, "Hacia una definición única de conflicto armado en el Derecho internacional humanitario. Una crítica de los conflictos armados internacionalizados". *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 85, 2003 (disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5w3juy.htm>), y S. BOELAERT-SUOMINEN, "Grave breaches, universal jurisdiction and internal armed conflict: Is customary law moving towards a uniform enforcement mechanism for all armed conflicts?" *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 5, 2000-1, pp. 63-103.

civiles a gran escala³. A tal efecto, y evidenciado el precedente que tal conflicto civil supuso respecto al artículo 3.º común a los Convenios de Ginebra de 1949, se declaró que las normas consuetudinarias que rigen los conflictos internos comprenden: “la protección de las personas civiles en las hostilidades, en particular contra ataques indiscriminados, la protección de los bienes de carácter civil, en especial del patrimonio cultural, la protección de todas las personas que no participan, o que han dejado de participar, directamente en las hostilidades, así como la prohibición de los medios de guerra proscritos en los conflictos armados internacionales y la prohibición de determinados métodos de conducción de las hostilidades”⁴.

Si bien la *esencia general* de las normas humanitarias relativas a los conflictos internacionales es ahora aplicable en los conflictos internos, no así su reglamentación detallada⁵. Por este motivo, y a efectos de seguridad jurídica, se ha defendido la necesidad de la creación de un derecho único de la guerra, aplicable en todos los conflictos armados, que ofrecería una oportunidad para reconciliar y codificar coherentemente el rápido desarrollo del derecho consuetudinario aplicable en los conflictos internos. Incluso, se ha invocado la urgencia de unas *reglas básicas de humanidad* en relación con las situaciones de violencia interna, disturbios, tensiones y emergencia pública⁶. A efectos de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, no se ha producido una transposición completa ni mecánica de la normativa relativa a los conflictos armados internacionales sobre los internos, ya que una parte importante de los Convenios de Ginebra no pueden sencillamente aplicarse en los conflictos civiles porque su funcionamiento depende de nociones de ocupación territorial beligerante y de nacionalidad enemi-

3 Vid. TPIY asunto *Fiscal c. Tadic*, IT-94-1-AR72, par. 100.

4 Cfr. *Ibidem* par. 127.

5 Vid. TPIY asunto *Tadic* (Apelación), caso IT-94-1-AR72, par. 126.

6 A tal efecto, en el Informe elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “*El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*” (Doc. 311C/11/5.1.2, XXXI Conferencia Internacional 28 noviembre-1 diciembre de 2011) se ha precisado que son frecuentes las hostilidades en que se enfrentan grupos armados no estatales que operan en el interior de zonas pobladas contra fuerzas gubernamentales provistas de medios militares muy superiores a los de aquellos, y en que los civiles y las viviendas quedan expuestas a los enfrentamientos. Concretamente, y en relación con la elaboración de estas normas básicas de humanidad, el Informe del Secretario General de la ONU de 14 de enero de 2001 señalaba que la necesidad de definir unas normas básicas de humanidad se planteaba por el reconocimiento de que, con frecuencia, existen situaciones de violencia interna que entrañan una gran amenaza para la dignidad y libertad humanas. El punto a que esas situaciones han de llegar para dar lugar a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario no está siempre claro. Al mismo tiempo, la eficacia de la protección que ofrece la legislación en materia de derechos humanos ha sido limitada hasta la fecha, por ejemplo, los estados de emergencia en que los gobiernos pueden suspender la aplicación de sus obligaciones internacionales referentes a los derechos humanos. Además, la mayor parte de los conflictos armados tiene en la actualidad un carácter interno más que internacional. Las reglas del Derecho Internacional Humanitario aplicables pueden ser distintas según la naturaleza y la intensidad del conflicto armado. Así pues, el proceso de definir las normas básicas de humanidad parte del reconocimiento de la necesidad de una declaración de principios, derivados de los derechos humanos y de la legislación internacional humanitaria, que ha de ser de aplicación a cada persona en todas las situaciones (E/CN.4/2001/91). Sobre este tema, vid. X. PONS RAFOLS, “Revistando a Martens: Las normas básicas de humanidad en la Comisión de Derechos humanos”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla 2005, t.II, pp. 1095-1118.

ga, conceptos extraños a los conflictos internos⁷. La propia CPI, que en el asunto *Lubanga* ponía de manifiesto esta interacción normativa y concurrencia de conflictos militares, sin embargo precisó que no sólo la distinción entre conflictos armados internacionales e internos aparece establecida en el Derecho internacional de los conflictos armados, sino que la misma le resultaba directamente oponible en virtud de su propio Estatuto, que de acuerdo con el artículo 21 ha de aplicar, sin que tenga capacidad ni poder para reformular el marco estatutario definido para este Tribunal⁸.

Entre las razones esgrimidas para explicar por qué no se ha llegado a este consenso de coordinación normativa, se ha indicado que tradicionalmente las preocupaciones y precauciones sobre esta cuestión “se han basado en el temor a un reconocimiento prematuro de beligerancia o a que se favorezcan las rebeliones internas, una auténtica renuencia a que no puedan adoptarse medidas dentro del ordenamiento jurídico interno contra los miembros de esos grupos y, en algunos casos, malestar con respecto a la aplicación de todo el régimen del derecho internacional humanitario a los conflictos internos”⁹.

II. El concepto evolutivo y contingente de conflicto armado interno de conformidad con el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional Penal.

Ante todo, el concepto de conflicto interno presenta un carácter evolutivo acorde con los tiempos, más si tenemos en cuenta que la mayoría de los conflictos armados de las últimas décadas se han desarrollado en el interior de las fronteras políticas de un solo país, conflictos que han desbordado y quebrantado los esquemas clásicos del escenario de la guerra, tanto desde la perspectiva espacial y temporal como principalmente desde la dimensión subjetiva o de actores implicados de los conflictos bélicos, dando lugar a lo que se ha denominado «guerras de cuarta generación»¹⁰, dentro de las cuales presentan especial protagonismo los denominados conflictos asimétricos¹¹.

Pero además se trata de una definición contingente en virtud del marco jurídico del que estemos hablando, sea éste el estrictamente Derecho de la guerra, el Derecho internacional Humanitario o el Derecho Internacional Penal. No obstante, la porosidad que inextricablemente se ha producido entre los

7 Cfr. TPIY asunto *Tadic* (Apelación), caso IT-94-1-AR72, par. 126.

8 Cfr. CPI, asunto *Fiscal c. Thomas Lubanga Dyilo*, Sentencia de 14 de marzo de 2012, caso ICC-01/04-01/06, par. 539, p. 246.

9 Vid. J. STEWART, *loc.cit.*

10 Vid. M. KALDOR, *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la era Global*, Tusquets, Barcelona 2001.

11 Vid. S. MORÁN BLANCO y A. GONZÁLEZ MARTÍN, *Asimetría, Guerras e Información*, Dillex, Madrid 2009.

distintos ordenamientos jurídicos reguladores del fenómeno armado interno aboca hacia la solidificación de una definición en virtud del sistema jurídico que ofrezca un mayor grado de integración en cuanto al desarrollo de sus normas secundarias, el establecimiento de mecanismos efectivos de garantía y control, así como una mayor protección de carácter humanitario y de derechos humanos. Tal dinamismo evolutivo y contingencia normativa en la calificación del conflicto no internacional explica que se haya acudido a la adjetivación para la identificación precisa de hecho sustantivo conflictual examinado. Así, el profesor Rodríguez Villasante ha presentado el desarrollo normativo de este fenómeno bélico desde el Artículo 3.º común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, hasta el Estatuto de la Corte Penal Internacional, transitado el Protocolo Adicional II de 1977, utilizando la siguiente clasificación: *conflicto armado interno ordinario*, *conflicto armado interno generalizado* y *conflicto armado prolongado*¹².

La primera referencia a los conflictos armados internos se formula en el Artículo 3.º común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, cuando se refiere a la aplicación de los derechos en él reconocidos “en caso de *conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes contratantes*”, sin definir qué se ha de entender por dicho concepto. Será el Protocolo Adicional II de 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, el que precise dicho concepto al establecer en su artículo 1 que se aplicará “a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones sostenidas y concertadas. Quedan fuera de esta definición las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros análogos que no son conflictos armados (art. 1.2 del Protocolo II).

Desde la perspectiva del Derecho Penal Internacional, el artículo 8.2. f) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de acuerdo con la jurisprudencia penal internacional preexistente, precisa que tal previsión se refiere “a los conflic-

12 Vid. la exposición de J. L. RODRÍGUEZ VILLASANTE en la sección relativa a “Partes contendientes, beligerancia y contextos. Problemas y posibilidades jurídicas en el caso colombiano” en *Colombia: Conflicto y Derecho Internacional Humanitario*, Seminario Internacional Instituto Universitario “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III, marzo 2009, pp. 133.-137. Puede consultarse en la siguiente dirección:

http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/onflicto_y_Derecho_Internacional_Humanitario_0.pdf

tos armados que no son de índole internacional, y, por consiguiente, no se aplica a situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar”. Tal disposición se aplica, pues, “a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos”. Asimismo, se dispone que la regulación prevista no afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo.

De acuerdo con el derecho consuetudinario derivado de la práctica pertinente, la normativa vigente y la jurisprudencia consolidada de los Tribunales Penales Internacionales, reconocido por la CPI en la Sentencia dictada en el ya referido asunto *Lubanga*¹³, existe coincidencia en admitir que son dos los criterios que determinan la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional. En primer lugar, las partes implicadas deben tener cierto grado de organización que les permita mantener un conflicto armado prolongado. Conforme a la jurisprudencia internacional, el criterio de organización incluye la existencia de una estructura de mando, de normas y mecanismos de disciplina dentro del grupo armado, un centro de operaciones, la capacidad de procurarse, transportar y distribuir armas; la capacidad del grupo de planificar, coordinar y llevar a cabo operaciones militares, incluidos los movimientos de las tropas y la logística; capacidad para negociar y pactar acuerdos, por ejemplo, un alto el fuego o un acuerdo de paz. Este *ius contrahendi* no implica necesariamente la internacionalización del contratante particular y del acuerdo suscrito, aun cuando pueda tener efectividad en el ordenamiento interno y consecuencias jurídico-internacionales cuando no contravenga normas imperativas. Como indicara la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-225 de 1995, “*tales acuerdos no son, en sentido estricto, tratados, puesto que no se establecen entre sujetos de derecho internacional público sino entre las partes enfrentadas en un conflicto interno, esto es, entre sujetos de derecho internacional humanitario. Además, la validez jurídica de las normas humanitarias no depende de la existencia o no de tales acuerdos*”¹⁴. En cuanto a la intervención de grupos armados u otras entidades

13 Cfr. pars.534-538 de la Sentencia citada.

14 *Vid.* par. 17 de la sentencia que puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>. Sobre esta cuestión, resulta de interés destacar cómo el Tribunal Especial para Sierra Leona ha declarado que las amnistías referidas a los crímenes contra la humanidad pactadas mediante acuerdos de paz con movimientos insurgentes celebrados bajo los auspicios de distintos agentes internacionales (incluido el Consejo de Seguridad y la CEDEAO), carecen de efectividad tanto respecto a los tribunales internacionales como respecto de los tribunales nacionales extranjeros que fundamenten su competencia en el principio de justicia universal inherente a la persecución de estos crímenes. Cfr. Decisión de 13 de marzo de 2004 sobre la impugnación de jurisdicción por la amnistía del Acuerdo de Lomé adoptada por la Sala de Apelaciones del Tribunal Especial para Sierra Leona en el asunto *Fiscal c. Morris Kallon y Brima Bazzi Kamara*, SCSL-04-15-PT-060-II, par. 88.

que no actúan en nombre del Estado, la jurisprudencia del TPIY (asunto Tadic) sugiere que no es preciso el requisito de que esas entidades ejerzan control sobre parte de un territorio, o que tales fuerzas armadas tengan un mando responsable, sino que exista sólo una violencia armada entre grupos armados organizados. El segundo criterio es que la violencia debe alcanzar cierto grado de intensidad. De acuerdo con la jurisprudencia internacional, los elementos indicativos para dicha evaluación incluyen el número de enfrentamientos y la duración e intensidad de cada uno de ellos, el tipo de armas y de otro material militar utilizado, el número y calibre de las municiones utilizadas, el número de personas y los tipos de fuerzas que participan en los enfrentamientos, el número de bajas, la extensión de la destrucción material y el número de civiles que huyen de las zonas de combate. Asimismo, la eventual intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El almacén humanitario proyectado por el artículo 3.º común de los Convenios de Ginebra de 1949, ha compelido a la ampliación de los supuestos de conflictos armados internos destinatarios del Derecho Internacional Humanitario, sin que ello implique una transustanciación subjetiva de las partes implicadas. Como recordara la Corte Constitucional de Colombia en la referida sentencia C-225 de 1995, que determinó la constitucionalidad de la Ley 171/1994, por medio de la cual se aprobó el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, si bien el Artículo 3.º común de los Convenios de Ginebra, consagra en su último párrafo que la aplicación del DIH “no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto”. Esta disposición convencional constituyó en su momento “una verdadera revolución jurídica, puesto que permitió que, en los conflictos internos, la aplicación de las normas humanitarias dejara de estar subordinada al reconocimiento de beligerancia de los insurrectos”. Asimismo, se añade en la mencionada Sentencia que “por consiguiente, en un conflicto armado no internacional los alzados en armas son sujetos de derecho internacional humanitario, puesto que están obligados a respetar las normas humanitarias, ya que éstas son normas de *ius cogens*, imperativas para todas las partes del conflicto. Pero esos rebeldes no devienen, por la sola aplicación del derecho humanitario, sujetos de derecho internacional público, puesto que siguen sometidos al derecho penal interno del Estado respectivo, y pueden ser penados por haber tomado las armas e incurrido en perturbación del orden público (...)”¹⁵.

15 *Vid. loc. cit.*, par. 14. Sobre esta Sentencia véase la ponencia de J. ARAUJO en la sección relativa a “Partes contendientes, beligerancia y contextos. Problemas y posibilidades jurídicas en el caso colombiano” en *Colombia: Conflicto y Derecho Internacional Humanitario*, Seminario Internacional Instituto Universitario “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III, marzo 2009, pp. 103-132. Puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/onflicto_y_Derecho_Internacional_Humanitario_0.pdf

Esta tensión dialéctica se encuentra implícita, por ejemplo, en la Ley colombiana 1448, de 10 de junio de 2011, de “Víctimas y Restitución de Tierras”, cuando en su artículo 3 dispone que “se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. No obstante, en su párrafo 5 se precisa que “la definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3.º), común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley”.

Si bien la dimensión jurídico-internacional de la beligerancia aparece imbuida por este proceso de difuminación o “sfumato” conceptual en aras de un sistema humanitario global de mayor protección, en particular en atención a las víctimas, sin embargo resulta evidente su relevancia en los procesos de paz¹⁶, así como en la configuración de las políticas de los Estados y de las organizaciones internacionales respecto a los distintos conflictos armados. En tal sentido, resultaría de interés el análisis jurídico de los distintos reconocimientos internacionales de los diversos grupos armados opositores o insurgentes efectuados durante las denominadas revueltas de la «Primavera árabe», iniciadas en 2010, uno de cuyos últimos ha sido el reconocimiento efectuado el 19 de noviembre de 2012, por parte del Consejo de la Unión Europea, de la Coalición Nacional de la Revolución Siria y de las Fuerzas de la Oposición como representantes legítimos de las aspiraciones del pueblo sirio¹⁷.

III. Nuevos fenómenos o supuestos híbridos: los conflictos internos internacionalizados o transfronterizos y la jurisprudencia sobre el control efecto y el control global.

Junto a los conflictos internacionales y no internacionales, se hace referencia a los *conflictos internacionalizados* que describirían aquellas hostilidades internas que se convierten en internacionales o adquieren cierta internacionalización

¹⁶ Véase en este sentido S. MORÁN BLANCO, “Centroamérica en la década de 1980: Guerra y negociación” en *Los Conflictos Armados de Centroamérica*, C. M. DÍAZ BARRADO, J. ROMERO SERRANO y S. MORÁN BLANCO, Ministerio de Defensa, Madrid 2010, pp. 51-119.

¹⁷ *Vid.* Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Siria adoptadas el 19 de noviembre de 2012 Doc. 16392/12.

sin perder el carácter de conflicto interno. A tal efecto, la Sala de Apelaciones del TPIY en el asunto *Tadic* afirmó que “es indiscutible que un conflicto armado es internacional si se produce entre dos o más Estados. Además, si un conflicto interno se extiende al territorio de otro Estado, puede convertirse en internacional (o, según las circunstancias, tener carácter internacional al mismo tiempo que interno), siempre y cuando: i) otro Estado intervenga en el conflicto con tropas, o bien si ii) alguno de los participantes en el conflicto armado interno actúa por cuenta de otro Estado”¹⁸. O si se prefiere, como se indica por parte de la CPI en el asunto *Lubanga*, que los grupos armados actúen como agentes o como intermediarios de los Estados en el marco de los enfrentamientos¹⁹.

Esta jurisprudencia ha sido asumida por la Corte Penal Internacional en la Sentencia de 14 de marzo de 2012, dictada en el *asunto Lubanga*, respecto a la situación de la República Democrática del Congo²⁰. Es más, en esta Sentencia, y a efectos exclusivamente de la calificación penal de los actos criminales enjuiciados, se introduce el concepto que podríamos denominar de “*conflictos armados concurrentes*,” que definirían aquellas situaciones en las que junto a un conflicto internacional presentan identidad contextual suficiente los enfrentamientos entre grupos militares organizados de carácter no estatal, en el marco de los cuales se produce la comisión del crimen enjuiciado. A tal efecto, la Sala de Primera Instancia tipifica los actos criminales como cometidos en el marco de un conflicto armado interno, dada la relevancia y singularidad de los enfrentamientos entre múltiples grupos armados rebeldes, a pesar de reconocer el concurrente conflicto internacional entre la República Democrática del Congo y Uganda²¹.

No obstante, hay que advertir la distinta jurisprudencia internacional existente respecto a qué hay que entender por actuación por cuenta de otro Estado²². En este sentido, hay que diferenciar entre el criterio del control efectivo mantenido en el marco de la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos por parte de la Corte Internacional de Justicia (Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua; Actividades armadas en territorio del Congo y Aplicación de la convención para la prevención y represión del crimen del genocidio), frente al criterio de control global mantenido precisamente por la jurisprudencia del TPIY tras la decisión *Tadic*. El primer criterio exige la individualización del comportamiento ilícito de que se trate y la prueba de la existencia de una relación directa entre la violación perpetrada y la actuación del

18 Cfr. TPIY asunto Fiscal c. *Tadic*, caso IT-94-1-A, Sentencia dictada en apelación el 15 de julio de 1999, par. 84.

19 Cfr. CPI asunto Fiscal c. *Thomas Lubanga Dyilo*, Sentencia de 14 de marzo de 2012, caso ICC-01/04-01/06, par.552.

20 *Ibidem*, par. 541.

21 *Ibidem*, pars. 563-567.

22 Sobre esta cuestión, *vid.* mi estudio, F. JIMÉNEZ GARCÍA, “La responsabilidad directa por omisión del Estado más allá de la diligencia debida. Reflexiones a raíz de los crímenes *feminicidas* de Ciudad Juárez” en *REDI* 2011-2, pp. 25-29.

Estado. Por el contrario, la segunda se centra en la contextualización de los ilícitos en el marco o conjunto de las acciones realizadas por las personas o grupo de personas autores de la violación de que se trate y el establecimiento de vínculos efectivos de dirección del Estado respecto a tales personas o al grupo en cuestión, sin necesidad de exigir el control sobre todos y cada uno de los actos que integran el ilícito. El criterio de control global requiere una evaluación de todos los elementos de control considerados en su conjunto y permite determinar, sobre esas bases, si el grado de control requerido se da en el caso concreto. El *grado de control* puede, pues, variar en cada caso según las circunstancias²³. En el asunto *Lubanga*, la Sala de Primera Instancia I asume la doctrina del control global, entendiendo que un Estado ejerce control sobre los grupos armados involucrados en el conflicto cuando desempeña un papel en la organización, coordinación o planificación de las acciones militares, además de financiar, equipar, capacitar o proporcionar apoyo operacional a los mencionados grupos²⁴.

Acerca de la calificación y análisis de esta nueva tipología de conflictos, merece ser destacado el Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) de octubre de 2011, relativo al “*Derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*” en el que se hace mención a distintos supuestos polémicos en cuanto a su calificación²⁵. De los supuestos examinados resulta de interés detenernos en los siguientes conflictos “armados internacionalizados” en la medida en que desbordan el escenario clásico de los conflictos internos.

En primer lugar, se considera que existe un conflicto armado no internacional cuando tras desencadenarse en el territorio de un solo Estado entre fuerzas armadas gubernamentales y uno o varios grupos armados organizados, se ha extendido al territorio de Estados vecinos. Dejando al margen la cuestión jurídica respecto a la incursión en el territorio de otro Estado por parte de fuerzas armadas extranjeras (lo que podría dar lugar a un conflicto armado internacional), se admite, según el mencionado Informe, que las relaciones entre las partes en el conflicto se siguen rigiendo como mínimo por el Artículo 3.º, común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el Derecho Internacional Humanitario consuetudinario. Esta posición se basa en el entendimiento de que el desbordamiento de dicho conflicto a un territorio vecino no puede tener como efecto eximir a las partes del cumplimiento de las obligaciones que les impone el Derecho Internacional Humanitario. Por lo demás, y como se ha destacado en el Proyecto de artículos de la CDI sobre los efectos de los conflictos armados en los tratados, adoptado

23 Cfr. TPIY asunto *Fiscal c. Blaskic*, caso IT-95-14-T, Sentencia de 3 de marzo de 2000, pars. 73-123.

24 Cfr. CPI asunto *Fiscal c. Thomas Lubanga Dyilo*, Sentencia de 14 de marzo de 2012, caso ICC-01/04-01/06, par. 541.

25 Vid. en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf>

en el 2011, cierta categoría de tratados, como los integrantes del Derecho internacional de los Derechos Humanos, sobreviven en sus efectos y tienen una nítida tendencia a permanecer en vigor con independencia del surgimiento y durante el desarrollo de un conflicto armado²⁶.

A continuación se hace referencia a los supuestos de los denominados “conflictos armados no internacionales de carácter multinacional”. Se trata de conflictos en que fuerzas armadas multinacionales, incluidas las fuerzas de las Naciones Unidas o las de una organización regional autorizadas por la ONU, combaten junto con las fuerzas armadas de un “Estado receptor”, en el territorio de este último, contra uno o varios grupos armados organizados. Dado que en el conflicto armado no se enfrentan dos o varios Estados, el conflicto, según el Informe referenciado, debería ser clasificado como no internacional a pesar de su significativo componente internacional. Como ejemplo de tal situación se cita el conflicto de Afganistán y las distintas operaciones militares llevadas a cabo en este país bien de forma unilateral (“Operación Libertad Duradera” de EEUU), bien bajo la autorización de las Naciones Unidas (ISAF)²⁷. Por su parte, otros autores destacan que resulta indiscutible que desde el inicio de las acciones militares de los Estados Unidos en Afganistán, a partir del 7 de octubre de 2001, surge un conflicto armado de carácter internacional, con independencia de que el gobierno talibán no estuviera reconocido por los Estados Unidos ni por una buena parte de los Estados. Según estos autores, y en lo que se refiere a las relaciones entre Estados Unidos y Al Qaeda, no está claro que el Derecho de los conflictos armados regule las hostilidades entre un Estado y un grupo no estatal con base en territorio extranjero, pero al llevar a cabo los Estados Unidos una campaña militar en el territorio de otro Estado atacando a la vez a Al Qaeda y los talibán, los Estados Unidos quedan vinculados por el Derecho aplicable a los conflictos armados internacionales en relación con ambos grupos²⁸.

Finalmente y de especial relevancia para el objeto del presente estudio, el Informe del CICR examina los “conflictos armados no internacionales de carácter transfronterizo” que se desencadenarían cuando las fuerzas de un Estado han trabado hostilidades con una parte no estatal que opera en el territorio de un Estado “receptor” vecino, pero sin el control o apoyo de este Estado. Se invoca como ejemplo la guerra de 2006 entre Israel y Hezbolá, aunque se reconoce que se trata de un supuesto jurídicamente polémico. Este conflicto podría ser

26 Cfr. Informe de la Comisión de Derecho Internacional de 12 de agosto de 2011, AG. Doc. A/66/10, pp. 185-233. Sobre esta cuestión, *vid.* C.M. DÍAZ BARRADO, “Tratados internacionales y conflictos armados: una cuestión siempre pendiente” en *REDI 2012-2*, pp. 11-47.

27 Acerca de estas operaciones, *vid.* J. CARDONA LLORÉNS, “La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad de Afganistán: ¿un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?”, en *REDI 2001*, núms. 1 y 2, pp. 227-246.

28 *Vid.* al respecto, M. PÉREZ GONZÁLEZ y J. L. RODRÍGUEZ VILLASANTE, “El caso de los detenidos de Guantánamo ante el Derecho internacional humanitario y de los Derechos humanos” en *REDI 2002-1*, pp. 17-18 con referencia al trabajo de J. CERONE “Status of detainees in international armed conflict, and their protection in the course of criminal proceedings”, *Asil Insights*, January 2002.

clasificado en tres amplias categorías: como conflicto armado internacional, como conflicto armado interno o bien considerar la existencia de dos conflictos armados al mismo tiempo entre las diferentes partes: un conflicto armado internacional entre Israel y Líbano y un conflicto armado no internacional entre Israel y Hezbolá. El propósito de esta “doble clasificación” presentada por el CICR era tener en cuenta la realidad sobre el terreno, que era la siguiente: gran parte de las hostilidades tuvieron lugar entre un Estado y un grupo armado organizado que combatía desde el otro lado de un límite internacional y cuyas acciones no podían ser atribuidas al Estado receptor. Una situación como ésta era difícilmente imaginable cuando se redactó el artículo 3.º común; sin embargo, la tesis es que tanto el artículo 3.º común como el Derecho internacional humanitario consuetudinario constituían la normativa jurídica aplicable a esas dos situaciones paralelas, además de que se aplicaba el Derecho de los conflictos armados internacionales entre los dos Estados²⁹.

Desde la perspectiva del *ius ad bellum* y el ejercicio de la legítima defensa, esta problemática situación aparece reflejada en la Resolución 1701 (2006) del Consejo de Seguridad cuando, por un lado, reconoce la falta de control por parte del Líbano de dichas operaciones militares al acoger con satisfacción “los esfuerzos desplegados por el Primer Ministro del Líbano y el compromiso del Gobierno del Líbano, en su plan de siete puntos, de ampliar su autoridad sobre su territorio a través de sus propias fuerzas armadas legítimas, de modo que no haya armas sin el consentimiento del Gobierno del Líbano ni otra autoridad que no sea la del Gobierno del Líbano”. Por otra parte, tal Resolución “pide una cesación total de las hostilidades basada, en particular, en la cesación inmediata por *Hizbollah* de todos los ataques y en la cesación inmediata por Israel de todas las operaciones militares ofensivas” y reitera “su firme apoyo, como se recordó en todas sus resoluciones anteriores pertinentes, a la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del Líbano dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, según lo previsto en el Acuerdo General de Armisticio entre Israel y el Líbano de 23 de marzo de 1949”. Esto es, deja abierta la calificación de los ataques ofensivos armados israelíes, aun cuando se puede inferir que tal situación no quedaría subsumida en la institución jurídica de la legítima defensa del artículo 51 de la Carta.

Estos conflictos internos internacionalizados plantean un problema en cuanto al ejercicio de la legítima defensa de conformidad con el actual Derecho internacional: la internacionalización del conflicto armado avalaría en cierta

29 Sobre este conflicto *vid.* J. KITTRICH, “*The Right of Individual Self-Defense*” in *Public International Law*, Berlín 2008, pp. 84-88, y G. ZICCARDI CAPALDO: “Providing a Right of Self-Defense Against Large-Scale Attacks by Irregular Forces: The Israeli-Hezbollah Conflict” en *Harvard International Law Journal Online*, vol. 48, June 5, 2007 (http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2011/02/HILJ-Online_48_Capaldo.pdf).

medida la invocación de la legítima defensa como circunstancia de exclusión de la ilicitud; sin embargo; no resulta concluyente la legalidad internacional de tal ejercicio de legítima defensa contra grupos armados no estatales cuando no se pruebe el control efectivo de sus operaciones por parte del “Estado receptor” de tales grupos.

IV. Los conflictos internacionalizados o transfronterizos y la legítima defensa. Del asunto del muro en el territorio palestino, las actividades armadas en el territorio del Congo a la “operación fénix” de las fuerzas colombianas.

El artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas precisa que “ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado medidas para mantener la paz y la seguridad internacionales”. ¿Puede un Estado invocar la legítima defensa cuando tal ataque procede de grupos armados no estatales? Si bien no se procedió a un examen general y exhaustivo de esta cuestión, en la Opinión consultiva de la CIJ de 9 de julio de 2004, en el asunto de las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, la Corte concluyó que tal disposición de la Carta de las Naciones Unidas reconoce la existencia de un derecho inmanente de legítima defensa en caso de ataque armado de un Estado contra otro, mientras que el Estado de Israel no alegó que los ataques dirigidos contra él como actos terroristas de grupos palestinos fueran imputables a un Estado extranjero. Al margen de la cierta “extravagancia jurídico-internacional” que supone la calificación de la construcción de un muro de separación como legítima defensa³⁰, la Corte señaló también que Israel ejerce el control en el territorio palestino ocupado y que, como señala él mismo, la amenaza por la que considera justificada la construcción del muro proviene de dentro, no de fuera, de ese territorio. Por lo tanto, la situación es diferente de la prevista en las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1368 (2001) y 1373 (2001), aprobadas a raíz de los atentados terroristas de 11 septiembre de 2001, razón por la cual Israel no puede en ningún caso invocar estas resoluciones para apoyar su argumentación de que está ejerciendo su derecho de legítima defensa. Por consiguiente, la Corte estimó que el artículo 51 de la Carta no era pertinente en este caso³¹.

30 *Vid.* al respecto el trabajo del profesor L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, “De nuevo sobre la jurisdicción consultiva de la Corte. El Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004 relativo a las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado”, en *El Poder de los Jueces y el Estado actual del Derecho Internacional*, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F. J. QUEL LÓPEZ, A. G. LÓPEZ MARTÍN (eds), Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010, pp. 349-350.

31 *Vid.* par. 139 de la opinión consultiva que puede consultarse en español en la siguiente dirección: http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory_2004-07-09.pdf

Un año después, y en el marco de la jurisdicción contenciosa, este debate se volvió a suscitar en el asunto de las *Actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda)*. En concreto, Uganda, sobre la base de las obligaciones derivadas de la debida diligencia, alegaba en su defensa que las agresiones militares cometidas por bandas armadas cuya existencia era tolerada por la soberanía territorial de otro Estado generaban responsabilidad jurídica y constituían, en consecuencia, agresiones armadas en el sentido del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Derivaría de este hecho una norma distinta, sobrevenida, de responsabilidad, según la cual, en ausencia de control ejercido sobre estos grupos armados, se correría el riesgo de que los Estados vecinos tomaran la iniciativa de asegurar su legítima defensa frente a tales agresiones armadas³². Tal pretensión se fundamentaba en el hecho de que a partir de mayo de 1998 la frecuencia, la intensidad y el efecto destructor de los ataques transfronterizos dirigidos por el grupo armado insurgente ugandés de las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA) se incrementaron de forma significativa como consecuencia del apoyo ofrecido por la República Democrática del Congo (RDC) y Sudán³³.

La Corte, si bien constató la existencia de una serie de graves ataques armados con numeros víctimas civiles en el curso del período temporal denunciado, indicó que no existían pruebas suficientes de implicación directa o indirecta del Gobierno de la RDC en los ataques de este grupo³⁴. Esto es, no pueden considerarse como bandas armadas o fuerzas irregulares enviadas por la RDC o en su nombre en el sentido del art. 3 g) de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General sobre la definición de agresión adoptada el 14 de diciembre de 1974³⁵. Así pues, el Tribunal Internacional de La Haya mantiene la posición tradicional y clásica de legítima defensa que sólo se concibe como respuesta a un ataque armado de un Estado o de entidades o grupos armados que conforme a la tipología subjetiva del Proyecto de la CDI sobre responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos sean calificados como órganos del Estado (art. 4), ejerzan prerrogativas de poder público (art. 5) o estén controlados o actúen por cuenta del Estado (art. 8)³⁶. En consecuencia, y dado que no se dan las condiciones de derecho y de hecho que justifican el ejercicio de la legítima

32 Cfr. *CR* 2005/7, p. 30, par. 80, alegación citada por el Juez KOOIJMANS en su opinión individual al fallo

33 Cfr. *CJ Recueil* 2005, Sentencia de 19 de diciembre de 2005, pars. 130-132, p. 219.

34 *Ibidem*, pars. 131-135.

35 *Ibidem*, par. 146. De acuerdo con el artículo 3 g) de la Resolución 3314 de la Asamblea General sobre la definición de agresión, "con sujeción a las disposiciones del artículo 2 y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión: g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos".

36 *Vid.* par. 147 de la Sentencia citada, así como los pars. 160-161 de la Sentencia referidos a las vinculaciones entre el grupo rebelde MLC y Uganda respecto de las agresiones del primero contra la República Democrática del Congo.

defensa de Uganda contra la República del Congo, no puede pronunciarse sobre los argumentos de las partes relativos a determinar si y en qué condiciones el Derecho internacional contemporáneo prevé un derecho de legítima defensa para responder a los ataques de cierta envergadura dirigidos por fuerzas irregulares. A lo sumo que llega es a afirmar que la toma de un aeropuerto y de ciudades situadas a cientos de kilómetros de la frontera ugandesa no parece una respuesta proporcionada respecto de los distintos ataques transfronterizos invocados por Uganda para justificar el ejercicio de su derecho a la legítima defensa ni necesario para el ejercicio de tal derecho³⁷.

No obstante, el mencionado fallo suscitó dos importantes opiniones individuales de los jueces Kooijmans y Sima, contrarias a la argumentación y el razonamiento desarrollados en la sentencia, y que exigían de la Corte una revisión de la doctrina sentada hacía ya veinte años en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986) que le permitiera realizar un análisis jurídico más completo de las singularidades y complejidades de los actuales conflictos armados y de sus consecuencias jurídicas. Para el juez Kooijmans, la Corte había perdido con esta decisión una inestimable oportunidad de precisar ciertas cuestiones de gran importancia para la sociedad internacional de hoy en día que quedan en gran parte oscuras desde el punto de vista jurídico³⁸.

De acuerdo con tal opinión discrepante, que suscribe asimismo el juez Sima en su opinión individual, del caso examinado se podrían extraer las siguientes conclusiones:

1. De manera general, la simple incapacidad de controlar las actividades ilícitas de los grupos armados presentes en el territorio de un Estado no constituye en sí una conducta por la que se pueda atribuir directamente tales actividades a este Estado.

2. Lo anterior no significa que, en determinadas circunstancias, el Estado que sufre la agresión de tales grupos no pueda invocar la legítima defensa, no contra el Estado huésped, en la medida en que no se haya demostrado su vinculación sustancial o control efectivo sobre los mismos, pero sí con respecto a los mencionados grupos o bandas armadas irregulares o terroristas. Ahora bien, el juez Kooijmans precisa que sólo se podría invocar el *derecho inmanente* de legítima defensa del artículo 51 de la Carta en el caso en que dichos ataques, por sus dimensiones y sus efectos, puedan ser calificados como agresión si tales actos fueran realizados por fuerzas armadas regulares³⁹. No sería razonable, según el

37 *CIJ Recueil* 2005, par. 147, p. 223.

38 Cfr. pars. 25 y 35 de su opinión individual adjunta al fallo.

39 Cfr. par.29 de su opinión individual. Conforme a la jurisprudencia de la CIJ en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), *Legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares* (1996), *Plataformas Petrolíferas* (2003) y *Actividades armadas en el Congo* (2005), la agresión que justifica el ejercicio de la legítima defensa tiene que presentar una cierta gravedad e identidad, constituir

juez holandés, negar a un Estado agredido el derecho de legítima defensa, condicionado en todo caso a sus presupuestos consustanciales de necesidad y proporcionalidad, por el sólo hecho de que no haya Estado agresor, consideración, por lo demás, no exigida por la Carta de las Naciones Unidas. Para el magistrado, los incidentes armados transfronterizos sí presentaban la gravedad suficiente para amparar la invocación del artículo 51, aun cuando entienda que la dimensión de la ocupación territorial efectuada por Uganda excedía ampliamente los límites fijados por el Derecho internacional consuetudinario relativo al ejercicio lícito de la legítima defensa⁴⁰.

No obstante, lo más cuestionable (o si se quiere, el argumento menos pacífico) de las opiniones de estos jueces es la justificación de sus conclusiones en las referencias preambulares contenidas en las Resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad respecto al derecho inmanente a la legítima defensa frente a los actos terroristas del 11 de septiembre contra los Estados Unidos, que son elevadas a categoría de precedentes cristalizadores de una nueva norma consuetudinaria como prueba de la *opinio iuris* favorable a esta práctica⁴¹. Resulta dudoso que una práctica tan reducida, selectiva, excepcional y ambigua (en cuanto que el objetivo esencial de tales resoluciones, como lo ha demostrado la práctica posterior relativa a la estrategia global contra el terrorismo en el seno del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General⁴², no era regular ni reglamentar la legítima defensa invocada en términos abstractos y genéricos ni asumir la operación como propia por parte del Consejo de Seguridad, sino más bien fomentar y consolidar la cooperación internacional reforzada en la lucha contra el terrorismo) nos pueda permitir constatar la modificación de una práctica internacional reconocida por el Tribunal Internacional en la misma Sentencia, así como en su Dictamen de 2004. El carácter *uti singuli* de la reacción a tales atentados, constituida por la *Operación Libertad Duradera* por parte de los EEUU y la

algo más que meros incidentes fronterizos o ataques que no han tenido esta consideración: suministro de armas, apoyo logístico, el lanzamiento de un misil contra un buque mercante o los disparos repetidos hacia un helicóptero militar desde una patrullera, el sembrado de una mina contra la que choca un navío de guerra; el entrenamiento y transporte aéreo de grupos armados para realizar incursiones en un Estado vecino. Los denominados usos menores del uso de la fuerza —que sí generan responsabilidad internacional por vulnerar la norma que prohíbe el uso de la fuerza y se pueden adoptar medidas contra ellos— no dan lugar a legítima defensa. Conforme se indicara por parte del IDI en su sesión de Santiago de Chile de octubre de 2007, “un ataque armado que dé lugar al derecho de legítima defensa debe alcanzar un cierto grado de gravedad. Las acciones que impliquen un uso de la fuerza de menor intensidad pueden dar lugar a contramedidas que sean conformes con el derecho internacional. En caso de ataque de menor intensidad el Estado afectado puede asimismo adoptar las medidas de policía estrictamente necesarias para rechazar el ataque”. *Vid.* Punto 5 de la 10 A Resolución de 27 de octubre de 2007 en <http://www.idi-iii.org>. Sobre esta cuestión *vid.* C. GUTIÉRREZ ESPADA y M^a. J. CERVELL HORTAL, *El Derecho Internacional en la Encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*, Trota, Madrid 2012, pp. 411-417.

40 Cfr. pars. 34-35 de su Opinión individual.

41 Cfr. el par. 28 *in fine* de la Opinión individual del Juez KOOIJMANS y par. 11 de la del Juez SIMA.

42 *Vid.* al respecto las actividades desarrolladas por ambos órganos de las Naciones Unidas en la siguiente página: <http://www.un.org/spanish/terrorism/strategy-resolution.shtml>

connivencia aquiescente de la Comunidad internacional, presentó una respuesta tan limitada (aunque intensa, en particular en el ámbito doctrinal y político) en la práctica interestatal e institucional como contraria en el análisis jurisprudencial que refuta la existencia del consenso necesario para la calificación de tales resoluciones como cristalizadoras o generadoras de nueva norma o excepción de derecho internacional general⁴³.

Sobre una base distinta, entre nosotros, el profesor A. Remiro Brotóns ha defendido que la justificación del recurso unilateral a la fuerza armada en estos casos podría buscarse, “no por la vía del ensanchamiento de la noción de legítima defensa, sino aprovechando la propia formulación de la prohibición en el artículo 2.4 de la Carta que, *in fine*, la refiere a su incompatibilidad «con los propósitos de las Naciones Unidas», el primero de los cuales es, justamente, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”⁴⁴. Además de la comprobación de que tales acciones armadas constituyan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales (ámbito en el que destacaría el papel primordial atribuido al Consejo de Seguridad *ex* artículo 39 de la Carta), el mencionado autor destaca que “la comprensión con que deben contemplarse estos usos de la fuerza —y su licitud— está condicionada a que las acciones estatales sean: 1) puntuales en razón del espacio y tiempo; 2) limitadas y proporcionales en los medios; 3) supeditadas a la ineficiencia del sistema de seguridad colectiva; 4) huérfanas de la colaboración, en su caso, del Estado territorial a los efectos de resolver la situación conflictiva, y 5) encaminadas estrictamente a la protección de las vidas de las personas (...). Ningún otro orden de consideraciones (políticas, estratégicas, de defensa del interés nacional...) puede enturbiarlas, pues su mixtificación las abocaría a la ilicitud”⁴⁵. Otros autores, como el profesor Díaz Barrado, a raíz de su estudio sobre la responsabilidad de proteger, rechaza tales supuestos de intervención armada al entender que la práctica internacional demuestra, a las claras, que no es concebible el ejercicio de la responsabilidad de proteger que suponga el uso de la fuerza armada sin que previamente éste sea autorizado por el Consejo de Seguridad. Con ello, triunfan, a su juicio, las posiciones de quienes sostienen que “las intervenciones de humanidad” siempre serían ilícitas salvo que fueran autorizadas por el Consejo de Seguridad⁴⁶.

43 Para un análisis exhaustivo acerca de este debate, *vid.* L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, “Una cara oscura del Derecho internacional: Legítima defensa y terrorismo internacional” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 267-299.

44 A. REMIRO BROTONS, “Terrorismo internacional, principios agitados” en *Nuevos Desafíos del Derecho Penal Internacional. Terrorismo, Crímenes Internacionales y Derechos Fundamentales*. A. CUERDA RIEZU Y F. JIMÉNEZ GARCÍA (Dirs.), Tecnos Madrid 2009, p. 29.

45 *Ibidem*, p. 30.

46 C. M. DÍAZ BARRADO, “La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 24, Diciembre de 2012 (<http://www.reei.org/index.php/revista/num24>).

En cuanto al conflicto en Colombia, este debate planeó respecto a la “*Operación Fénix* de 1 de marzo de 2008, que supuso la incursión, con apoyo aéreo y satelital, por parte de las fuerzas militares y de efectivos de la Policía de Colombia en territorio de Ecuador en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se encontraba clandestinamente acampado en el sector fronterizo ecuatoriano, causando la muerte a 22 guerrilleros de las FARC, entre los que se encontraba su comandante “Raúl Reyes”, así como la muerte de distintos civiles, entre ellos varios ciudadanos mexicanos. Colombia, en la crisis diplomática surgida tras este incidente militar, invocó el ejercicio de su derecho a la legítima defensa, en particular, justificando su acción de conformidad con las resoluciones 1368 y 1373, de 2001, del Consejo de Seguridad. A tal respecto, el Gobierno Nacional informó que la *Operación Fénix*,

“Se fundamentó en una decisión política adoptada por el Gobierno colombiano en el marco de la lucha mundial contra el terrorismo. En el desarrollo de ella se ejecutó una operación militar contra un objetivo legítimo con estricta observancia del Derecho internacional humanitario.”⁴⁷

Por su parte, la propia Corte Suprema de Colombia, en el asunto *W. A. Borja Díaz*, resuelto por sentencia de 18 de mayo de 2011, reconocía que, según lo documentado en el proceso, la *Operación Fénix* fue “un hecho desarrollado en el marco de la lucha contra el terrorismo, que es un compromiso de la comunidad de naciones. La Organización de las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, viene tomando acciones contra ese flagelo; por ejemplo, a través de las resoluciones 1269, 1373 y 1333”. Eso sí, la Corte Suprema colombiana declaró ilegales las pruebas obtenidas en los documentos electrónicos hallados en los ordenadores de “Raúl Reyes”, pues tales pruebas fueron recogidas por las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano sin consultar con las autoridades de ese país, desatendiendo además, frontalmente, el debido proceso que gobierna la producción de las pruebas en el exterior, de conformidad con el derecho internacional pertinente y el propio derecho nacional⁴⁸.

Al margen de las comentadas, esta operación militar ha generado distintas reacciones jurídicamente relevantes, incluida la presentación y admisión (por primera vez) de una comunicación o petición interestatal ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por parte de Ecuador frente a Colombia, relativa a la muerte en dicha operación del ciudadano ecuatoriano

47 *Vid.* al respecto los estudios sobre esta operación de E. PASTRANA BUELVAS y L. TRUJILLO MÉNDEZ, “La Operación Fénix de las fuerzas armadas de Colombia a la luz del Derecho Internacional” en *Diálogos de Saberes*, n.º 34, enero-junio 2011, pp. 197-225, y de E. F. FERMÍN T., “La crisis diplomática en América Latina: la incursión de Colombia en el territorio ecuatoriano” en *Revista de Venezuela de Análisis de Coyuntura* 2009, Vol. XV, n.º 2, pp. 57-81.

48 Dicha sentencia puede consultarse en: <http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/SENT-CSJ-.pdf>

“Franklin Aisalla”⁴⁹. En las observaciones presentadas por el Gobierno colombiano en el procedimiento ante la CIDH, se ha reiterado la solicitud de que se excluya del análisis y del “expediente internacional” los hechos, materiales y documentos referentes a la violación de la soberanía ecuatoriana y otros principios de Derecho internacional, al igual que pronunciamientos políticos hechos por diferentes actores de la comunidad internacional frente a la *Operación Fénix*, o la crisis desatada como producto de dicho operativo militar. En particular, los referidos a los supuestos enfrentamientos que hubo entre miembros de la Fuerza Pública colombiana e insurgentes de las FARC.

Desde la perspectiva diplomática e institucional, merece ser destacada la declaración del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 5 de marzo de 2008⁵⁰, que contó además con el marchamo del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, en la que se enfatizó sobre las distintas disposiciones de la Carta de la OEA, que reivindican en términos absolutos los principios de soberanía, de no intervención y de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aun de manera temporal. En concreto, que el derecho que tiene el Estado de proteger y desarrollar su existencia no le autoriza a ejecutar actos injustos contra otros Estados (art. 15), más cuando conforme a los artículos 19, 21 y 28 de la Carta de la OEA se prescribe respectivamente que,

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

El territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal.

Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra su soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos.”

49 CIDH Informe n.º 112/10 Petición Interestatal PI-02, Admisibilidad, asunto *Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador c. Colombia*, de 21 de octubre de 2010. Se trata de la segunda petición interestatal presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La anterior fue el caso 01/06, presentado por Nicaragua c. Costa Rica el 8 de marzo de 2007, pero que fue finalmente inadmitida al considerarla manifiestamente infundada.

50 Vid. CP/doc. 4274/08 rev. 2 y CP/Res. 930 (1632/08), de 5 de marzo de 2008.

En la mencionada Declaración de la OEA se resolvió la constitución de una Comisión de investigación, encabezada por su Secretario General e integrada por cuatro embajadores designados por éste, con el objeto de visitar los países partes en la controversia, recorriendo los lugares que las partes le indiquen, elevar el correspondiente informe a la Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos de Relaciones Exteriores y proponer fórmulas de acercamiento entre ambas naciones⁵¹. Dicha Comisión, en sus conclusiones, declaró que la mencionada operación militar constituyó una violación de la soberanía y la integridad territorial del Ecuador y de los principios de Derecho internacional. Previamente, en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia de 7 de marzo de 1998, que se incluye como Anexo en el Informe de la Comisión de investigación, se reiteraron las conclusiones del Consejo Permanente y se tomó nota, con satisfacción, de las plenas disculpas que “el Presidente Álvaro Uribe ofreció al Gobierno y al pueblo de Ecuador por la violación del territorio y la soberanía de esta hermana nación, el primero de marzo de 2008, por parte de la fuerza pública de Colombia, así como su compromiso, en nombre de su país, de que estos hechos no se repetirán en el futuro bajo ninguna circunstancia, en cumplimiento de lo que disponen los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA. Asimismo, se reiteró el *firme compromiso* de combatir las amenazas a la seguridad de todos sus Estados, provenientes de la acción de grupos irregulares o de organizaciones criminales, en particular de aquellas vinculadas a actividades del narcotráfico. Colombia considera a esas organizaciones criminales como terroristas”.

V. Conclusiones

Ante la nueva y generalizada tipología de conflictos armados internacionalizados, transfronterizos o concurrentes en los que se difuminan los contornos físicos y jurídicos de los conflictos armados no internacionales, resulta imprescindible ajustar los mecanismos de respuesta del Derecho internacional, en particular, los referidos al *ius ad bellum*, pues, al contrario que éste, el *ius in bello* sí que ha mostrado una mayor contemporización e interacción con las nuevas situaciones armadas fruto del grado consuetudinario alcanzado por las normas elementales de humanidad del Derecho de la guerra, así como del desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho penal internacional.

Por otro lado, el hostigamiento armado grave y sistemático por parte de fuerzas o grupos armados irregulares, al margen de su calificación, debería tener repercusiones agravadas en el marco de la responsabilidad internacional, bien en cuanto a las consecuencias de imputación o atribución respecto del “Estado

⁵¹ Vid. Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia, RC.25/doc. 7/08 de 17 de marzo de 2008.

huésped” que consiente o tolera tales actividades, revisando el criterio de control efectivo, bien respecto a las modalidades de actuación por parte del Estado víctima, reglamentando de forma precisa las posibles reacciones armadas ante tales agresiones armadas que el Derecho y la sociedad internacionales pueden admitir en defensa de la paz y la seguridad internacionales dentro del parámetro de equivalencia de la agresión a la efectuada por fuerzas regulares, los principios inherentes al ejercicio de la legítima defensa (ataque en curso, necesidad, proporcionalidad, así como el deber informativo y subsidiario previstos respecto del Consejo de Seguridad en el artículo 51 de la Carta) y los criterios de temporalidad, especificidad operacional y concreción de la intervención. No obstante, en un sistema jurídico-político descentralizado y apenas institucionalizado se impone la cautela, pues, como afirmara la Corte Internacional de Justicia en el asunto del *Estrecho de Corfú*, “el derecho de intervención no puede ser considerado más que una manifestación de política de fuerza, política que en el pasado ha dado pie a los más graves abusos y que no encuentran hoy, cualquiera que sean las deficiencias presentes de la organización internacional, lugar en el Derecho internacional. La intervención parece incluso aún más inaceptable en la forma particular que revestiría aquí, puesto que, reservada por la naturaleza de las cosas a los Estados más poderosos, podría conducir fácilmente a alterar la misma administración de la justicia internacional”⁵².

52 Cfr. *CJ Recueil 1949*, p. 35.

LA DIPLOMACIA INSURGENTE.
OTRA FORMA DE INTERNACIONALIZACIÓN
DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO
EL CASO DE LAS FARC-EP .

LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO

La diplomacia insurgente. Otra forma de internacionalización del conflicto armado colombiano el caso de las FARC-EP¹.

Luis Fernando Trejos Rosero

Profesor de la Universidad del Norte de Colombia

Introducción

El propósito central de este artículo es ubicar a las FARC-EP en el escenario internacional, dentro de la categoría de actor no estatal, categoría que se encuadra dentro de la teoría transnacional de las relaciones internacionales. La base sobre la que se desarrolla este trabajo, se encuentra en el concepto de actor no estatal, ya que se pretende analizar la actividad internacional de un actor ilegal colombiano desde una categoría de las relaciones internacionales. Para este caso se utilizará la conceptualización de actores no estatales en las relaciones internacionales, formulada por Esther Barbe, quien los estudia a partir de la influencia que ejercen en su área de acción. Esta autora los define como: “aquellas unidades del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que gozan de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tienen capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que gozan de cierta autonomía”². De la anterior definición se desprenden tres requisitos o condiciones básicas que deben cumplir los actores que pertenecen a esta categoría: capacidad, habilidad y autonomía; de lo contrario, se corre el riesgo de caer en interminables generalizaciones, ya que hasta un turista podría ser un actor no estatal.

1 Luis Fernando Trejos Rosero. Doctor © en Estudios Americanos (IDEA/USACH), becario MECESUP, docente e investigador del Departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), miembro del Grupo de Investigación sobre “Agenda Internacional” de la Universidad del Norte.

2 BARBE, E., *Relaciones Internacionales*, Tecnos. Madrid, 2008. Pp. 153.

La definición de Barbe se aleja de autores “restrictivistas”, como Taylor (1984), que centra su análisis sólo en los actores no estatales más importantes y permanentes, definiéndolos como “transnacionales formalmente organizadas”³; y Russett y Starr, que proponen una conceptualización de actor no estatal, tomando como marco contextual el sistema interestatal⁴. La definición de Barbe, retoma elementos de Jouve, quien reconoce en el escenario internacional la presencia de actores supraestatales (empresas multinacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales) e infraestatales (grupos e individuos)⁵; y Marcel Merle, quien define como actor a toda autoridad, organismo, grupo e inclusive a toda persona con la capacidad de cumplir una función de cierta relevancia en el escenario internacional⁶.

El concepto formulado por Barbe, sin perder en ningún momento la rigurosidad conceptual, es más flexible, ya que supera variables de forma como el tamaño y longevidad del actor en cuestión, e incluye en el estudio nuevos tópicos, tales como capacidad, habilidad y autonomía, que resultan relevantes para el desarrollo de este trabajo, ya que amplía el espectro de los actores no estatales y permite la inclusión en el análisis teórico de un actor político-militar como las FARC-EP.

La caída del campo comunista, el fin de la guerra fría y el proceso de globalización, han producido una sociedad internacional menos rígida debido a la multipolaridad. Este nuevo escenario internacional que Barbe caracteriza como heterogéneo, interdependiente y complejo, y el que según Wallerstein, ya no depende solamente de las grandes potencias, sino también de actores no estatales, dentro de los que se incluyen partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones religiosas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (Derechos Humanos, ambientales) y otros tantos que vienen desarrollando una creciente influencia en la escena internacional⁷. En palabras de Rosenau y Czempiel, nos enfrentamos a un mundo con varios centros que producen una amplia variedad a actores no estatales y un nuevo tipo de gobernanza que sobrepasa a los Estados⁸.

En cierta forma, la actividad internacional de las FARC-EP se encuadraría dentro de lo que Risse y Sikkink denominan “efecto bumerán”. Éste se da cuando los grupos u organizaciones locales que se oponen a un Estado dirigen parte de su acción política a establecer relaciones con actores internacionales, con el objetivo de encontrar aliados internacionales que se unan a la actividad

3 TAYLOR, P., *Nostate Actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*, Westview Press. Boulder, 1984.

4 RUSSET, B. Y STARR, H., *World politics. The menu for choice*, Freeman and Company. New York, 1989.

5 JOUVE, E., *Relations Internationales*, PUF. París, 1992.

6 MERLE, M., *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza. Madrid, 1991.

7 WALLERSTEIN, I., *El futuro de la civilización capitalista*, Icaria. Barcelona, 1999.

8 ROSENAU, J., y CZEMPIEL, E. *Governance Without government: Order and change in world politics*, Cambridge University Press. Cambridge, 1992.

de oposición⁹; es decir, su diplomacia es alternativa y confrontacional, ya que cuestiona la legitimidad del Estado colombiano. Pero también presenta rasgos de diplomacia pública, ya que gran parte de su actividad internacional busca influir de manera positiva en la percepción que la opinión pública tiene sobre su imagen de organización político-militar¹⁰.

Actividad política internacional de las FARC-EP durante la guerra fría (1982-1992)

Autores, como la Corporación Observatorio para la Paz¹¹, Medina¹², Moreno¹³ y Vélez¹⁴, coinciden en afirmar que la Séptima Conferencia de las FARC, celebrada en mayo de 1982, marcó un quiebre definitivo en su dinámica político-militar, ya que además de crecer numéricamente y expandirse territorialmente, definen a Bogotá como eje de su despliegue estratégico y pasan a denominarse Ejército del Pueblo (EP), todo esto en el marco de consolidación de un ejército irregular. Para ese momento, las FARC-EP empezaron a considerar fundamental la ampliación de su trabajo político con las organizaciones sociales y políticas, así como con la comunidad; para esto, todos los frentes tendrían que masificar y cualificar el trabajo con las masas, con el objetivo de conformar una sólida red de apoyos y bases sociales que aseguraran el crecimiento de la organización, y por ende, el triunfo de su “revolución”. Además, en el plano internacional se plantean por primera vez el reconocimiento internacional del carácter insurgente de las FARC-EP y el inicio de una actividad diplomática que concite apoyos para la lucha revolucionaria que desarrollaban en Colombia. En términos políticos, la Conferencia orientó como estrategia política de la organización la búsqueda de una salida política al conflicto armado, creando las condiciones de una paz duradera¹⁵.

En octubre de 1983 las FARC-EP realizan el Primer Pleno Ampliado del Estado Mayor Central. En él se actualizaron las conclusiones de la Séptima Conferencia. Al respecto, Vélez afirma que establecieron tres fases para el desarrollo de su Plan Estratégico. En la primera fase reiteran la importancia de

9 RISSE, T., y SIKKINK, K. “The socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction” en RISSE, T., ROPP, S. y SIKKINK, K. (editores). *The power of Human Rights: International norms and domestic change*, Cambridge University Press. Cambridge, 1999.

10 ARDILA, M., “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”, *Revista Colombia Internacional*, n.º 69, 2009.

11 CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ, *Guerras inútiles. Una historia de las FARC*, Intermedio Editores, Bogotá, 2009.

12 MEDINA, C., *FARC-EP. Notas para una historia política*, Editorial Kimpres, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2009.

13 MORENO, A., “Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano”, *Revista Papel Político*, Vol. 11, n.º 2, 2006.

14 VÉLEZ, M., “FARC-ELN: Evolución y expansión territorial”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, n.º 47, 2001.

15 MEDINA, C. *FARC-EP. Notas para una historia política*, cit.

su crecimiento como organización, para lo cual se decide la creación y desdoblamiento de frentes. En la segunda fase debían controlar la cordillera oriental y cercar a Bogotá, con el fin de lograr el aislamiento geográfico de la capital y los llanos orientales del resto del país¹⁶. La tercera fase consistía en establecer una “zona liberada” en el Sur y ubicar ahí un gobierno provisional que eventualmente sería reconocido por países socialistas¹⁷.

Esta última fase, aunque pudiera parecer alejada de la realidad, no lo estaba tanto, ya que según Gleijeses, quien cita textualmente un documento de la CIA, “Castro consideraba que la supervivencia de la revolución dependía del surgimiento de otras Cubas (...) que Estados Unidos se vería obligado en última instancia a aceptar a Cuba cuando tuviera que hacer frente simultáneamente a varios otros gobiernos revolucionarios”¹⁸. Para Cuba, la aparición de otro Estado socialista en la región significaba mayores probabilidades de supervivencia y desarrollo de su proyecto revolucionario.

Lo más destacado de la Séptima Conferencia y el Primer Pleno de su Estado Mayor es que se inicia su proceso de autonomía política (no ruptura) con respecto al PCC; desde este momento dejan atrás su imagen de campesinos rebeldes bajo la tutela de un partido poco claro frente a la lucha armada. Ahora, la vía insurreccional promulgada por el partido dependía de la creación de un Ejército del Pueblo que complementara y potenciara la insurrección urbana.

Esta nueva visión política es generada por una lectura propia de la situación política colombiana, que en ese momento está marcada por un ascenso de la movilización social a través de paros cívicos, en los que confluían diferentes sectores sociales que exigían soluciones estatales a los problemas materiales que afectaban sus condiciones de vida. Para las FARC-EP esta realidad representa en la práctica una lucha de clases que se caracteriza por la cualificación de la clase obrera, traducida en su desarrollo organizativo por medio de los sindicatos de industria en un proceso de unidad de liberación nacional, antiimperialista y anticapitalista.

En el plano internacional influyen en las FARC-EP el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua (1979), la llegada al poder de Maurice Bishop y el movimiento Nueva Joya en la Isla de Granada (1979) y el ascenso de la lucha armada en El Salvador (1980-1984) y Guatemala (1982).

La mayoría de edad de las FARC-EP, en términos políticos, se inicia con la firma del cese al fuego con el Gobierno del conservador Belisario Betancur, el 28

16 VÉLEZ, M., *FARC-ELN: Evolución y expansión territorial*, cit.

17 RANGEL, A., *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1999.

18 GLEIJESES, P., “Las motivaciones de la política exterior cubana”, en SPENCER, D. (Coordinadora), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, Centro Editorial “Miguel Ángel Porrás”, México, 2004, pp. 161.

de mayo de 1984, en el marco del proceso de diálogo entre el Gobierno nacional y la organización armada. Protocolizado en los Acuerdos de la Uribe. A partir de la suscripción de estos acuerdos, las FARC-EP inician un proceso cuyo objetivo fundamental es la construcción de una fuerza política capaz de competir en la nueva coyuntura de apertura democrática y hostilidad militar. En julio de 1984 las FARC-EP hacen público su proceso de construcción de un programa político que sería la base de un movimiento político nacional, conformado por partidos políticos y movimientos democráticos de izquierda, con el fin de liderar la lucha de masas y establecer el derecho a la controversia política como pilar del libre ejercicio de la oposición.

Como fruto de los acuerdos de la Uribe y el desarrollo político de las FARC-EP, que ahora no sólo propende por la reforma agraria, sino que también plantea reformas en la política, la educación, la administración de justicia, la distribución urbana y la nacionalización de las empresas y banca extranjera, nace la Unión Patriótica (UP), movimiento político en el que convergen las FARC-EP y el PCC, ahora como actores políticos en igualdad de condiciones. En este caso, la igualdad se traduce en que por primera vez desde su fundación las FARC tienen una agenda política diferente a la del PCC y logran incluirla en un referente político amplio en el que también participa el partido.

En su primera participación electoral en 1986, la UP se constituye en un fenómeno político, obteniendo la más alta votación de la izquierda colombiana hasta ese momento 320.000 votos que eligieron 14 parlamentarios, 14 diputados departamentales, 351 concejales y el nombramiento de 23 alcaldes municipales¹⁹. Según la Corporación Observatorio para la Paz, la UP tomó vida propia y se distanció de sus fundadores, al apartarse de la política de combinación de todas las formas de lucha y cuestionar la vía armada como medio de acceso al poder²⁰. Al respecto, Bernardo Jaramillo, dirigente de la UP, en entrevista realizada por Martha Harnecker, afirmaba: “La Unión Patriótica es una organización completamente distinta a las FARC. Tiene su propia dirección y su propio programa y propuesta política (...) en el V pleno de la UP, en abril de 1987, se hace un deslinde con respecto a las FARC.”²¹

Desde 1985 se inicia un proceso de exterminio sistemático contra la UP, encabezado por agentes estatales, paraestatales y narcotraficantes que por la omisión del Estado, en menos de diez años logran la desaparición política de la UP, dejando un saldo de más de 4.000 militantes y simpatizantes muertos. Iván Cepeda²²,

19 MEDINA, C., *FARC-EP. Notas para una historia política, cit.*, p. 183.

20 CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ *Guerras Inútiles. Una historia de las FARC, cit.*

21 HARNECKER, M., *Colombia: Combinación de todas las formas de lucha*, Ediciones Suramericanas. Bogotá, 1988, p. 5.

22 CEPEDA, I., *Genocidio Político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia* [En línea]: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html> [Consulta: 12-01-2012].

señala tres rasgos centrales de esta persecución sistemática. El primero es la intencionalidad de los autores de la cadena de acciones criminales de acabar con el grupo político, o por lo menos, marginar de la vida pública a sus sobrevivientes. Es por esto que los familiares de las víctimas y los sobrevivientes del movimiento han buscado que el caso sea tipificado como un genocidio político. El segundo rasgo, es que se trata de un proceso de exterminio de una fuerza política legal dentro de un Estado considerado democrático y en el que se presume la existencia de unas instituciones ajustadas a las normas del Derecho. “La ocurrencia del genocidio pone en duda tal condición democrática y cuestiona seriamente esa institucionalidad, toda vez que las modalidades de persecución utilizadas han conjugado tanto formas legales a través de disposiciones de carácter jurídico y administrativo como medidas ilegales: *guerra sucia*, operaciones encubiertas, campañas de estigmatización oficial, acción paramilitar, etc.”²³ El tercer rasgo destaca que los graves hechos de persecución se han producido durante un largo período de tiempo que cubre dos décadas y seis gobiernos de distinto color político, poniendo en evidencia que la intencionalidad persecutoria ha perdurado en el tiempo y ha tenido unas consecuencias determinadas para el grupo político en cuestión y para la convivencia social en Colombia.

Ante la falta de garantías de seguridad, las FARC-EP retira a todos sus militantes de la UP y cuestiona la táctica eminentemente electoral del PCC además encuadra el exterminio de los militantes de la UP y la hostilidad de las Fuerzas Armadas frente al proceso de dialogo dentro del desarrollo de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Lo más relevante de esta etapa es la autonomía política de las FARC-EP con respecto al PCC, ya que el partido privilegiaba las vías electorales. Esta actitud era respaldada por la URSS, como quedó demostrado con la participación de una delegación soviética en el XIV Congreso del PCC, celebrado en noviembre de 1984. La delegación era encabezada por R. I. Kosolapov, miembro del Comité Central del PCUS y director de la revista teórica del Comité Central del PCUS “Komunist”, quien manifestó a los asistentes al congreso: “El apoyo del PCUS a la lucha del PCC por el desarrollo independiente de Colombia en camino de la democracia y el progreso.”²⁴ Debe aclararse que dichas visitas eran más que todo protocolares, como lo expresa la generalidad de las palabras del representante soviético es decir, había un interés más formal que real. La autonomía política de las FARC-EP se reflejó también en el inicio de su actividad internacional. Así lo confirma el comandante Bernardo, en entrevista concedida a Juan Ferro y Graciela Uribe, señaló:

²³ *Ibíd.*, p. 2.

²⁴ VARAS, A., *De la Komintern a la Perestroika*, Flacso. Chile, 1991, p. 200.

“En el año 83, la Conferencia mandó y autorizó que las mismas FARC sacaran un grupo de comandantes al trabajo internacional, fuera del país. Para eso se nombró a un miembro del Secretariado, de la máxima dirección, y eso nos permitió salir a demostrar qué somos, tenemos y qué queremos para el país. Somos un ejército, no salimos a hablar que nosotros queremos organizar una guerrilla, que queremos comenzar a pensar, a ver si se pueden organizar unos frentes guerrilleros, no. Salimos al extranjero a decir: llevamos treinta y cinco años de lucha, tenemos tantos frentes, tantos bloques, nuestro comandante en jefe es Manuel Marulanda Vélez, y estos son nuestros planteamientos políticos para el país, incluida la plataforma de gobierno (...) muchos gobiernos comenzaron a escucharnos con mucha atención, tanto en Europa como en Centroamérica (...) y en este momento podemos decir sin prepotencia de ningún tipo, que estamos siendo conocidos. Tenemos ya una personalidad política y somos un ejército revolucionario, un movimiento grande.”²⁵

Actividad política internacional de las FARC-EP durante la posguerra fría (1991-2010)

Ya durante la posguerra fría, una escuela importante para el posterior desarrollo de su actividad internacional se dio en el marco de la gira internacional que hicieron varios comandantes de la Coordinadora Guerrillera “Simón Bolívar”²⁶ en 1991, impulsando el proceso de diálogo que adelantaban con la administración de César Gaviria. Al finalizar la primera ronda de diálogo, realizada en junio de ese año en Caracas, varios comandantes guerrilleros, entre ellos Iván Márquez y el extinto Alfonso Cano, miembros del Secretariado del Estado Mayor de las FARC-EP, visitaron varios países de la región y sostuvieron reuniones formales con personalidades políticas de Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua y Venezuela. Es decir, sostuvieron contactos no sólo con gobiernos revolucionarios, sino también con gobiernos socialdemócratas y la oposición sandinista en Nicaragua.

Esta etapa se caracteriza por la autonomía política que las FARC-EP adquieren con respecto al PCC, ya que desde su VII Conferencia y los Acuerdos de la Uribe, empezaron a presentarse como un actor político-militar que asumía su propia conducción hacia la toma del poder. Esta autonomía se manifiesta también en su actividad internacional, la que, en palabras del extinto Raúl Reyes, básicamente consistía básicamente en dar a conocer cuál era la lucha de las FARC, cuáles son sus objetivos y cuáles son las dificultades de la lucha en Colombia. Es

²⁵ FERRO, J. y URIBE, G., *El orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política*, Centro Editorial Javeriano. Bogotá, 2002, p. 160.

²⁶ Instancia de coordinación político-militar en la que participaron las siguientes organizaciones guerrilleras: Unión Camilista, Ejército de Liberación Nacional, Comando Quintín Lame, Ejército Popular de Liberación, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Movimiento 19 de abril y las FARC-EP.

decir, durante esta etapa su diplomacia buscaba el reconocimiento internacional del carácter político-militar de las FARC-EP y apoyos para la lucha revolucionaria que desarrollaban en Colombia.

Es importante señalar que Cuba en ese momento mantenía excelentes relaciones con el Gobierno colombiano y se mostraba como un agente cooperador en temas de paz, ya que había tenido una participación activa en el proceso de desmovilización y reinserción del M-19.

La VIII Conferencia de las FARC-EP (abril de 1993): se realiza en un contexto de importantes cambios en el escenario internacional: el fin de la guerra de la fría, el proceso de globalización y el avance de las tecnologías de la información configuraron un escenario internacional multipolar, heterogéneo, complejo e interdependiente²⁷. A nivel ideológico, el final de los socialismos reales, dio fuerza a la teoría que proclamaba el fin de la historia y la victoria de las ideas liberales. Para Fukuyama²⁸, la historia llegaba a su fin porque la ciencia había posibilitado el dominio de la naturaleza y, gracias a eso, las necesidades del hombre podían ser satisfechas. Para este autor, el capitalismo es la última fase del proceso histórico. En Colombia se había promulgado una nueva Constitución política (1991) y varias organizaciones guerrilleras habían suscrito acuerdos de paz con el Gobierno, produciendo una mayor apertura política.

Las FARC-EP, ya desde el pleno de 1989, habían abordado la discusión interna sobre el fin del socialismo, afirmando que el *glasnot* y la *perestroika* pretendían desvirtuar el socialismo, invalidar el marxismo-leninismo y poner fin a la utopía de la felicidad humana.

En septiembre de 1992, en una circular interna, Manuel Marulanda se expresaba de la siguiente manera sobre el final de los socialismos reales:

“La música sobre el derrumbe del socialismo ha servido para pedirle a la guerrilla en Colombia que se incorpore a la vida civil entregando sus armas. Eso fue lo que hicieron el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT, que pactaron con el Gobierno su desmovilización sin condiciones, pensando que en verdad la lucha armada había perdido vigencia. Ellos olvidaron los gravísimos problemas que afectan al país, los cuales no se solucionaron con su desmovilización.”²⁹

Con un contexto político nacional e internacional desfavorable, realizan su VIII Conferencia en abril de 1993. Ésta marcaría un salto estratégico en los pla-

27 BARBE, E., *Relaciones internacionales*, cit., p. 43.

28 FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta. Barcelona, 1992.

29 FARC-EP, *Esbozo histórico de las FARC* [En línea]: http://www.cedema.org/uploads/esbozo_historico.pdf [Consulta: 13-06-2010].

nes político-militares de las FARC-EP. Ya para ese momento contaban con 48 frentes, se planteaban la creación de bloques, compañías móviles y comandos de asalto especializados, encargados de realizar operaciones militares a gran escala. Reconfirmaron su viejo objetivo de urbanizar el conflicto a través de la creación y consolidación de grupos de milicias que debían fortalecer los frentes rurales y llevar la confrontación armada a las grandes ciudades. Políticamente, se proponen la construcción de un “Nuevo Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional”, sustentado en una plataforma política de 10 puntos. Para esto, era necesaria la ampliación de su trabajo político urbano, ligando el mayor número de organizaciones sociales a un nuevo movimiento clandestino, el “Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia”³⁰.

En el plano político, la VIII Conferencia marca su total independencia con respecto al PCC. Desde ese momento inician la construcción de su propio partido (Partido Comunista Clandestino de Colombia = PC3). El Secretariado del Estado Mayor Central asume totalmente la conducción político-militar de la organización. De este modo dejan de ser una guerrilla de partido e inician un acelerado proceso de militarización interna.

Según las FARC-EP, el PCC se burocratizó, corrompió y enredó en los procesos electorales. Para la organización armada, el trabajo político legal implica el sacrificio sin sentido de vidas de militantes comunistas. El mismo Manuel Marulanda se refería de la siguiente manera a la ruptura con el PCC: “El trabajo inmediato nuestro es atraer a los militantes más consecuentes del partido legal y explicarles lo equivocado de la línea seguida por ellos. Hay que esclarecerles el problema a los que todavía están confundidos, con el objetivo de ganarlos y ponerlos a actuar acorde a nuestro plan estratégico.”³¹

En cierta forma, al distanciarse del PCC le hacían el quite al efecto político negativo que produjo el fin de la guerra fría sobre el movimiento comunista internacional, ya que de un momento a otro toda su construcción político-ideológica, basada en el materialismo histórico, quedaba en entredicho, tal y como lo afirmo la comandante Mariana Páez al portal lahaine.org: “Los revolucionarios nos enfrentamos a una situación muy compleja: cae el llamado *Bloque* socialista, se proclama el mundo unipolar, en nuestro país se desmovilizan algunos grupos guerrilleros, entre los que se encontraba el M-19 que gozaba de aceptación entre la población. Entran en crisis todos los partidos y movimientos de izquierda. Esa fue una etapa de decisiones para todos.”³²

30 MORENO, A., “Transformaciones internas de las FARC”, *cit.*, p. 633.

31 FERRO, J. y URIBE, G. “El orden de la guerra. Las FARC-EP”, *cit.*, p. 144.

32 LAHAINE.ORG. *Viaje al pensamiento de las FARC* [En línea]: <http://lahaine.org/internacional/farc.htm> [Consulta 30/07/2011].

La pregunta sobre la legitimidad de la lucha armada en Colombia en el contexto de la posguerra fría la resuelven afirmando: “La vigencia de la lucha armada no la determina el derrumbamiento o no del muro de Berlín, sino la realidad de nuestro país; y aquí siguen vigentes los desequilibrios políticos, económicos y sociales, y la violencia estatal que impulsaron la rebeldía.”³³

El colapso del comunismo soviético y la crisis del marxismo-leninismo, les obliga a reactualizar sus referentes político-ideológicos. En este marco, emerge la figura de Simón Bolívar. En la imagen e ideario de Bolívar, como sostiene Palacios³⁴, las FARC-EP encontraron una veta para la colombianización del marxismo-leninismo. La adopción de la imagen e ideas bolivarianas posibilitó su inserción internacional en el plano regional.

La Comisión Internacional de las FARC-EP Cualificación y cuantificación de su actividad internacional

La Comisión Internacional (en adelante Cominter) de las FARC-EP es fruto de la VIII Conferencia de esta organización, realizada en 1993. La creación de la Cominter marca una nueva etapa en la actividad internacional de las FARC-EP, ya que por primera vez en su historia conforman una estructura con una orgánica propia, con unos cuadros especializados y unos objetivos claramente definidos para la realización de su actividad internacional. Su responsable directo era el miembro del Secretariado del Estado Mayor Nacional, Raúl Reyes.

En un principio, la Cominter buscaba “estrechar los lazos de amistad con países socialistas, dedicar sus esfuerzos a difundir la imagen y proyectos de la organización con el objetivo de aportar a las tareas por el reconocimiento de su lucha”³⁵. En estos objetivos se encuentra una línea de continuidad con el trabajo internacional iniciado en la parte final de la etapa anterior, sólo que ahora sus metas son más concretas y operativas. Según Pérez³⁶, Raúl Reyes había definido que la Cominter debía generar una red con los partidos comunistas extranjeros y de ahí pasar a los sindicatos y organizaciones sociales en los que los PC tuvieran influencia para dar a conocer toda la información posible sobre las FARC-EP (historia, plataforma política, partes de guerra, etc.). Además, tenía que crear núcleos de apoyo a las FARC-EP con extranjeros que se mostraran solidarios y partidarios de la organización y canalizar recursos económicos.

La Cominter definió dos grandes espacios de trabajo: Centroamérica y el Caribe y Europa.

33 FARC-EP, "Esbozo histórico de las FARC.", *cit.*, p. 41.

34 PALACIO, M. "Las FARC y la paz en Colombia", *Revista Letras Libres*, n.º 115, 2008.

35 SEMANA.COM. La guerra diplomática, [En línea]: <http://www.semana.com/nacion/guerra-diplomatica/15524-3.aspx> [Consulta 16-4-2010].

36 PÉREZ, J., *Raúl Reyes. El Canciller de la Montaña*, Grupo Editorial Norma. Colombia, 2008.

Centroamérica y el Caribe

En Centroamérica el trabajo fue dirigido directamente por Raúl Reyes, quien desde 1995 se instaló primero en Costa Rica y posteriormente en México, usando estos países como base de operaciones. En este primer momento, la Cominter se propuso abrir oficinas de las FARC-EP en estos dos países, con el fin de difundir la imagen e ideas de la organización en el exterior y además denunciar las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por agentes estatales. Pérez (2008), afirma que el medio usado para organizar las campañas de denuncia en contra del Estado colombiano fueron los “Comités de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano”, figura copiada del “Comité Internacional de Solidaridad con el Pueblo de El Salvador” (CISPES), organización civil que apoyaba a la organización guerrillera salvadoreña Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Estos comités en la práctica funcionan como las Organizaciones Políticas de los Obreros, planteadas por Lenin en su libro “¿Qué hacer?”, en el cual se pregunta:

«¿Cómo conciliar esta contradicción entre la necesidad de una organización amplia y de una clandestinidad rigurosa? ¿Cómo conseguir que las organizaciones gremiales sean lo menos clandestinas posible? En general, no puede haber más que dos caminos: o bien la legalización de las asociaciones gremiales (que en algunos países ha precedido a la legalización de las organizaciones socialistas y políticas) o bien el mantenimiento de la organización secreta, pero tan “libre”, tan poco reglamentaria, que la clandestinidad quede reducida casi a cero para la masa de afiliados”³⁷.»

Los comités (Organización Política de Masas) son un ente intermedio (articulador y cualificador) entre las FARC-EP (vanguardia armada) y las bases (masas). Aquellos individuos de las bases que se destaquen por su activismo y compromiso con la causa colombiana pasan a la vanguardia (organización armada); los que no, siguen en el comité.

Un ejemplo del proselitismo político que realizan los comités en favor de las FARC-EP en sus respectivos países lo entrega el siguiente texto, publicado en el sitio web de la Agencia Bolivariana de Prensa:

“El Comité de Solidaridad con el Pueblo Colombiano es una organización constituida para apoyar la lucha de quienes aspiran a construir una Nueva Colombia. Somos chilenos sensibilizados con las atrocidades que diariamente se cometen contra la población civil y contra los derechos fundamentales de las personas (...). Las FARC-EP, junto a otros grupos guerrilleros, son reconocidos, según el Derecho Internacional, como fuerzas beligerantes. Su

37 LENIN, V., “El imperialismo fase superior del capitalismo”, en *Obras Escogidas*, Editorial Progreso. Moscú, 1977, p. 76.

lucha por la soberanía nacional y contra el imperialismo, por la paz con justicia social, a favor de los pobres y humillados, despierta simpatías en todo el mundo. Colombia es un país arrasado por la violencia del Estado, que empobrece a la mayoría de la población y privilegia a la casta dominante, con millones de desplazados, amenazas de muerte, torturas, asesinatos y desapariciones (...). La propuesta de intercambio humanitario de prisioneros, apoyada por los familiares, partidos políticos, organizaciones sociales, de derechos humanos y la comunidad internacional, ha sido persistentemente rechazada por el Gobierno de Uribe (...). Llamamos a las organizaciones sociales, políticas, culturales, religiosas y sindicales de Chile a iniciar con nosotros una campaña de solidaridad con las justas demandas del Pueblo Colombiano³⁸.”

Este documento, publicado en el año 2007, fue suscrito, entre otros, por los ahora Parlamentarios del Partido Comunista Chileno Hugo Gutiérrez y Lautaro Carmona³⁹, y en él, se aprecia que el Comité chileno hace suyos los objetivos internacionales de las FARC-EP, a saber: reconocimiento como fuerza beligerante, oposición a la administración Uribe y legitimidad de la lucha armada en el contexto colombiano.

En la misma línea, el Comité de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano, de El Salvador, organizó en el año 2001, en la ciudad de San Salvador, el Primer Encuentro Internacional de Solidaridad y por la Paz en Colombia y América Latina. En este evento, cuyo eje central era el rechazo al Plan Colombia y al intervencionismo colombiano, participaron delegados de 50 organizaciones provenientes de 35 países. La declaración final del evento fue suscrita entre otros por: José Saramago, Adolfo Pérez Esquivel, Heinz Dieterich, James Petras, Noam Chomsky y Ahmed Ben Bela.

Un hecho fundamental, que permite explicar la ampliación y desarrollo de su actividad internacional, fue la asistencia de Raúl Reyes, en 1996, al VI Foro de São Paulo, realizado en San Salvador. Ante 187 delegados de 52 organizaciones y 144 organismos observadores de partidos y organizaciones sociales provenientes África, Asia, Europa y América Latina, Reyes expuso lo que sería la base de su discurso internacional de presentación:

38 AGENCIA BOLIVARIANA DE PRENSA, *A la opinión pública* [En línea]: http://www.abpnoticias.com/boletin_temporal/contenido/comunicados/2.html [Consulta 12-1/-2011].

39 El comunicado fue firmado por: Hugo Gutiérrez, abogado de derechos humanos; Edson Chávez, Presidente Federación Estudiantes Universidad de Playa Ancha; Daniel Zamorano, Presidente Federación Estudiantes Universidad de Valparaíso; Rodrigo Polo, Presidente Comité de Allegados Cordón poniente sur; Luz Galdámez, Dirigente Federación de Estudiantes USACH; Jaime Gajardo, Secretario General CUT; Sergio Sepúlveda, Consejero Nacional CUT; Lautaro Carmona, Secretario General del Partido Comunista; Ximena Cumican, integrante Consejo Lonko Nacional Asamblea de Mapuches de Izquierda; Lorena Pizarro Sierra, Jorge Abedrapo, Presidente Metropolitano del Colegio de Profesores de Chile A. G.; Carlos Margota, Rector Universidad Arcis; Carlos Casanueva, Coordinadora Continental Bolivariana Cap. Chile; María José Victoriano Cautivo, Presidenta Federación de Estudiantes de la Universidad de Tarapacá-Arica; Roberto Muñoz, Marcos Riquelme, Dirección Movimiento Patriótico Manuel Rodríguez. El texto completo del comunicado se encuentra en línea: http://www.abpnoticias.com/boletin_temporal/contenido/comunicados/2.html [Consulta: 16-12-2011].

“Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, desde su fundación el 27 de mayo de 1964, mantiene sus armas y sus banderas en alto en la lucha por la democracia, la soberanía nacional y la paz con justicia social; por una equitativa distribución de las riquezas nacionales, sustentada en políticas independientes de los centros del poder mundial. El movimiento guerrillero colombiano es el fundamental bastión de la oposición política al régimen de las oligarquías; está con las armas en la mano, en las montañas en lucha de guerrillas móviles porque el Estado colombiano ha creado una máquina de guerra criminal, con soportes ideológicos venidos de los Estados Unidos, con principios antinacionales que profundizan los odios entre compatriotas. Y porque en Colombia, quienes gobiernan: la burguesía, los grupos económicos, los terratenientes y latifundistas, han criminalizado la protesta social para asesinar, torturar, desaparecer y encarcelar e intimidar a los opositores de la injusticia; como no existe espacio para la lucha política legal y abierta de masas, reivindicamos la vigencia de la lucha armada revolucionaria del pueblo, enriquecida con el diario aprendizaje de propios y extraños; nos inspiramos en los principios científicos del Marxismo-Leninismo y en el rico pensamiento libertario de Simón Bolívar, en la lucha por el poder para el pueblo⁴⁰.”

El Foro de São Paulo, permitió que la Cominter organizara una nutrida red de contactos con partidos de izquierda, organizaciones y movimientos sociales de todo el mundo que coincidían con las FARC-EP en su abierto rechazo al neoliberalismo, la globalización y el imperialismo (política exterior de los Estados Unidos).

Todo este acumulado de experiencias y contactos se cristalizó con la apertura de su primera oficina en México. La delegación de las FARC-EP en México estaba conformada por Raúl Reyes, Olga Lucía Marín, Marcos Calarca y Rodrigo Granda⁴¹. Esta oficina funcionó hasta abril de 2002, fecha en la que su responsable (Calarca) dejó México. Poco más de un año después, el embajador de Colombia en México, Luis Guzmán, denunció en la edición electrónica de *El Siglo de Torreón*, que las FARC contaban con una oficina ubicada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), asegurando que esta oficina clandestina se dedicaba a las tareas de propaganda y reclutamiento en favor de este grupo revolucionario. El embajador Guzmán exigió al Gobierno mexicano actuar en consecuencia, cerrar sus fronteras al grupo, declararlo “narcoterrorista” y expulsar en su caso a quienes dirigen dicha oficina. El diplomático colombiano también presentó en rueda de

40 ELORTIBA.ORG., *Foro de São Paulo: Intervención de Raúl Reyes, miembro del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP* [En línea]: http://www.elortiba.org/farc.html#Intervención_de_Raúl_Reyes [Consulta 16-12-2011].

41 Olga Marín, Marcos Calarca y Rodrigo Granda son comandantes y fundadores de la Comisión Internacional de las FARC-EP. En la actualidad se mantienen al frente del trabajo internacional de esta organización en América Latina y Europa.

prensa fotografías de la supuesta oficina de las FARC en el predio universitario y carteles que han colocado con comunicados sobre sus actividades en Colombia. Afirmó que han aprovechado la autonomía universitaria —que impide la entrada libre de autoridades judiciales— para desarrollar actividades de propaganda y proselitismo entre la comunidad estudiantil.

La novedad en su trabajo internacional después del año 2002, como sucedió en México, consistió en que ahora los responsables del trabajo internacional de las FARC-EP en diferentes países no son guerrilleros colombianos, sino nacionales de dichos países; es decir, las FARC-EP han logrado construir militancia internacional, tal y como lo evidencian distintas investigaciones periodísticas, como, por ejemplo, las adelantadas por el diario “El Tiempo de Bogotá” y *milenio.com* de la Ciudad de México. Precisamente este medio escrito mexicano ha hecho seguimiento a la red de contactos y apoyos que las FARC-EP ha construido en ese país y que salió a luz pública después de la muerte de cuatro estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el campamento en el que fue abatido Raúl Reyes, en Angostura, Ecuador.

Ya para el año 2005 los apoyos a las FARC-EP en México se manifestaban de la siguiente manera:

“En el Núcleo Mexicano de Apoyo a las FARC-EP, como latinoamericanos, como internacionalistas y como bolivarianos abrazamos los ideales de la solidaridad, la unidad latinoamericana y el antiimperialismo, y no puede ser para nosotros sino un honor sumarnos —aunque sea de forma modesta— al esfuerzo revolucionario de las FARC-EP por la difusión de la realidad del conflicto social y armado en Colombia, por la construcción de la Nueva Colombia y avanzar en la unidad de la Patria Grande, Nuestra América⁴²”.

Si bien estos grupos de apoyo no tienen peso político en sus respectivos países, sí realizan un fuerte activismo pro FARC-EP en espacios sociales y a través de medios virtuales.

Sin negar que parte de su trabajo internacional se dirige a la realización de actividades delincuenciales como el tráfico de armas, narcóticos y la asesoría a otras organizaciones revolucionarias para llevar a cabo secuestros, este trabajo sólo se centra en la actividad política que las FARC-EP realizan en el escenario internacional⁴³.

42 FARC-EP, *Esbozo histórico de las FARC-EP*, cit., pp. 83.

43 Según José Gregorio Pérez (citado anteriormente), quien sólo utiliza fuentes oficiales, afirma que hacia la segunda mitad de los 90, las FARC-EP definen formalmente el primer plan de trabajo de la Cominter, que se concretó en los siguientes diez puntos: 1. Contactos con funcionarios de gobierno, parlamentarios y líderes de ONG's, buscando apoyo y reconocimiento de sectores políticos representativos; 2. Interlocución, en nombre de las FARC, con gobiernos nacionales, como Venezuela, Cuba, Brasil, México, Nicaragua y Costa Rica; 3. Participación de las FARC en seminarios, foros, encuentros, talleres políticos, sociales, estudiantiles

Tres factores que explicarían el desarrollo de la actividad internacional de las FARC-EP en Centroamérica durante la segunda mitad de los 90 son:

1.—El desconocimiento que los Estados de la región tenían frente a la realidad colombiana.

2.—Este desconocimiento se debía en parte a la poca importancia que la diplomacia colombiana le otorgaba a la región.

3.—Este “vacío” dejado por la diplomacia colombiana fue llenado por la Cominter de las FARC-EP, que tuvo en antiguos guerrilleros salvadoreños, guatemaltecos, nicaragüenses (ahora políticos legales) y militantes de partidos comunistas centroamericanos sus principales aliados y agentes de inserción en sus respectivos países.

Europa

El trabajo diplomático formal de las FARC-EP en Europa tiene su génesis y desarrollo entre los años 1998 y 2002 en el marco del proceso de diálogos que adelantaban con la administración del presidente Andrés Pastrana en la zona de distensión, ubicada en el sur de Colombia. La primera encargada de la Cominter en Europa fue Olga Lucía Marín.

Al igual que en Centroamérica, su carta de entrada fue la continua denuncia de las violaciones a los Derechos Humanos en las que se encontraban involucrados agentes estatales, la corrupción institucional generada por el narcotráfico y los vínculos del Estado con el paramilitarismo. Su punto de partida fueron los países escandinavos, en los cuales había una cantidad importante de exiliados colombianos, muchos de ellos sobrevivientes de la Unión Patriótica, todos víctimas de la persecución política en Colombia.

El activismo del exilio colombiano en Europa, que se manifestaba a través de foros, seminarios y conferencias en sedes de universidades, partidos políticos y organizaciones sociales, así como un *lobby* permanente ante gobiernos y parlamentarios europeos, se dirigía contra el Estado colombiano, mostrándolo como corrupto, antidemocrático y violador de los Derechos Humanos, y en ese escenario,

y académicos, a nivel hemisférico y global; 4. Establecimiento de células o núcleos de apoyo internacional internos en cada uno de los países en los que las FARC hacen presencia, de acuerdo al contexto político y las responsabilidades encomendadas; 5. Creación y manejo de órganos de difusión en el exterior, paginas de Internet, revistas y emisoras de radio; 6. Contactos con movimientos de izquierda, partidos radicales anarquistas, grupos insurgentes y redes de comercialización de armas; 7. Manejo y administración de bienes e inversiones de las FARC en el exterior; 8. Contactos con directorios de asociaciones de refugiados políticos, asilados y grupos de solidaridad con Colombia; 9. Realización de estudios universitarios, postgrados, por parte de los integrantes de la Comisión Internacional, en universidades de Europa y los Estados Unidos para lograr su infiltración, y 10. Diseño de campañas ideológicas de adhesión y desinformación sobre la realidad del conflicto colombiano y la ilegalidad de las instituciones colombianas.

el discurso político de las FARC-EP encontró un terreno ya abonado, por lo cual, al presentarse como una organización político-militar defensora de los Derechos Humanos, la justicia y la igualdad social, fueron recibidas con los brazos abiertos.

Los primeros objetivos de la Cominter en Europa, según *semana.com*, fueron:

1. Desarrollar una campaña política a favor de las FARC y en contra del gobierno;
2. Buscar un aumento de la presión de la Unión Europea sobre el Gobierno de Uribe para que éste decida negociar el acuerdo humanitario en los términos de las FARC;
3. Persuadir a los gobiernos de la Unión Europea para que eliminen sus ayudas militares, con base en denuncias de los vínculos entre la Fuerza Pública colombiana y los paramilitares;
4. Realizar y asistir a eventos de proselitismo que permitan difundir tanto su ideología como su propia versión de la historia colombiana, y
5. Participar o infiltrar organizaciones ideológicamente afines al pensamiento de las FARC y usarlas como plataformas⁴⁴.

Al revisar los objetivos generales de la Cominter, se confirma que el grueso de su actividad internacional es política y organizativa y se dirige a la consecución de sus objetivos políticos internos.

Hasta el año 2008, investigaciones periodísticas basadas en informes de la inteligencia militar colombiana daban cuenta de 30 representantes oficiales de las FARC-EP en Europa. Ellos son los encargados de establecer y mantener contactos políticos con el Parlamento Europeo y parlamentarios de Dinamarca, Suecia y Suiza. En Europa, la Cominter ha logrado articular el apoyo de distintas organizaciones sociales con sede en Holanda, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Suecia y Suiza. Según investigación de *semana.com*, todas estas organizaciones coinciden en su rechazo al establecimiento político colombiano y sus críticas a la Administración de Álvaro Uribe.

Dentro de estas organizaciones se destaca la Asociación “Jaime Pardo Leal” (AJPL)⁴⁵, ubicada en Suecia. Su actividad consiste en publicar y difundir documentos de coyuntura política, denuncias sobre violaciones de los Derechos Humanos en Colombia y la organización de eventos contra el establecimiento político colombiano. En declaraciones de la directora de la AJPL a *semana.com*, manifestó su admiración por las FARC, ya que según ella, la organización guerrillera interpreta con claridad las causas del conflicto social y armado y propone soluciones para una paz duradera y con justicia social.

En Dinamarca, por lo menos tres organizaciones sociales admiten públicamente haber apoyado económicamente a las FARC-EP desde el año 2006. Los movimientos Rebelión, *Fighters and Lovers* y la asociación de ex combatientes

44 SEMANA.COM. *La guerra diplomática.*, cit.

45 El sitio web de la Asociación “Jaime Pardo Leal” es: <http://home.swipnet.se/sinu/>

de la Segunda Guerra Mundial y víctimas de campos de concentración, *Horse-rod-Sttuthof Foreningen (HSF)*. Con respecto a las FARC-EP, la HSF manifestó: “Nos solidarizamos con todos los que luchan por la paz y la libertad y en contra de la supresión, la explotación, la guerra y el fascismo⁴⁶.”

La organización *Fighters and Lovers*, afrontó un juicio ante la justicia danesa, durante los años 2007 y 2008, por brindar apoyo económico a una organización considerada terrorista por la legislación danesa. Al final del juicio, seis miembros de *Fighters and Lovers* fueron condenados a penas privativas de la libertad. Con relación al juicio en Dinamarca, las FARC-EP señalaron:

“En medio de la demonización de las luchas y de los luchadores revolucionarios, aun a sabiendas de todas las persecuciones y problemas de profundo calado que les sobrevendrían, los compañeros daneses integrados en iniciativas como OPROR o *Fighters and Lovers*, desplegaron su generosidad incondicional con las luchas de los sojuzgados pueblos de Palestina y Colombia (...). Bastante conocidas fueron las campañas de solidaridad que desplegaron desde Dinamarca enfrentando ese engaño que llaman *guerra contra el terrorismo* (...) los compañeros que sin temores emprendieron su Fiesta Ilegal, o aquellos que han realizado en nuestro favor conferencias internacionales, llamamientos, camisetas, fragancias de perfumes, música, proyectos culturales..., o el reiterado apoyo económico de sindicalistas que nos ayudan a crear posibilidades de estudio y educación para nuestros combatientes, como dotarnos de una biblioteca para la escuela de formación de las FARC; en fin..., enorme apoyo político y moral mediante novedosos y audaces métodos de solidaridad (...)⁴⁷.”

Pero a pesar de haber articulado el respaldo de varias organizaciones sociales, su gran fracaso político en Europa fue no haber podido evitar ser incluidas en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea en mayo de 2002. Hasta la fecha, a pesar de sus esfuerzos diplomáticos no han logrado ser excluidas de dicha lista, ya que los gobiernos europeos rechazan categóricamente los vínculos de las FARC-EP con el narcotráfico, el secuestro y sus continuas infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Conclusiones

En este artículo se hace evidente el íntimo vínculo que existe entre la política interna y la política externa de esta organización; es decir, se aprecia cómo su

46 SEMANA.COM, *La guerra diplomática.*, cit.

47 RESISTENCIA-COLOMBIA.ORG. *Un juicio contra el “terrorismo” en Dinamarca* [En línea]: <http://www.resistencia-colombia.org/index.php/farc-ep/articulos/620-un-juicio-contra-el-terrorismo-en-dinamarca> [Consulta 16-04-2012].

actividad política internacional es una prolongación de su política nacional. De este modo, las actividades internacionales de las FARC-EP se enmarcan dentro del “soft power”, que, según Nye⁴⁸, consiste en lograr que otros ambicionen lo mismo que uno, que acepten unos valores determinados sin ningún tipo de cuestionamiento. Todo por medio de la atracción y el consenso en este caso, las FARC-EP, en su actividad política internacional, hacen uso de un discurso que busca que sean percibidas como una organización político-militar creíble, atractiva y legítima. Además, en términos prácticos para una organización ilegal, el uso de la atracción es mucho más barato y discreto que el uso de la coerción, por lo cual, el uso reiterado del “soft power” demuestra que se está en posesión de unos valores y una cultura aceptados universalmente. En ese sentido, gran parte del discurso internacional de las FARC-EP se construye sobre la base de que son un actor político-militar portador y defensor de valores universalmente aceptados. El siguiente es un texto reiterado en sus publicaciones internacionales de la última década:

“Por eso, las FARC-EP se han constituido como una organización político-militar que recoge las banderas bolivarianas y las tradiciones libertarias de nuestro pueblo para luchar por el poder y llevar a Colombia al ejercicio pleno de su soberanía nacional y a hacer vigente la soberanía popular. Luchamos por el establecimiento de un régimen político democrático que garantice la paz con justicia social, el respeto de los Derechos Humanos y un desarrollo económico con bienestar para todos quienes vivimos en Colombia. Luchamos por una Política Agraria que entregue la tierra del latifundio a los campesinos⁴⁹.”

Este discurso ha posibilitado, entre otros factores, su inserción en la sociedad internacional, articulando una nutrida red de apoyos con organizaciones sociales y políticas en Sudamérica y Europa, como lo demostró la investigación especial realizada por el Grupo de Diarios de America en el año 2008⁵⁰. Para esto, las FARC-EP han desplegado una diplomacia de tipo alternativo, confrontacional y público, produciendo un efecto bumerán. Éste se da cuando los grupos u organizaciones locales que se oponen a un estado dirigen parte de su acción política a establecer relaciones con actores internacionales, con el objetivo de encontrar aliados internacionales que se unan a la actividad de oposición.

48 NYE, J., *La paradoja del poder norteamericano*, Aguilar Chilena de Ediciones. Santiago, 2003.

49 COMISIÓN INTERNACIONAL DE LAS FARC-EP, “Programa agrario de los guerrilleros de las FARC-EP”, *Revista Resistencia*, n.º 36, p. 20.

50 Véase: *El Tiempo.com* (mayo 10 de 2008) “Contactos con 400 grupos en por lo menos siete países tiene las FARC para expandirse por America”, Investigación especial del Grupo de Diarios de América [en línea]: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4157739> [Consulta: 12-01-2011].

Referencias

ARDILA, M., “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. *Revista Colombia Internacional*, n.º 69, 2009.

BARBE, E., *Relaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid, 2008.

CEPEDA, I., *Genocidio Político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia* [en línea]: <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html> [consulta: 12-01-2012].

COMISIÓN INTERNACIONAL DE LAS FARC-EP. “Programa agrario de los guerrilleros de las FARC-EP”. *Revista Resistencia*, n.º 36.

CORPORACIÓN OBSERVATORIO PARA LA PAZ, *Guerras inútiles. Una historia de las FARC*. Intermedio Editores. Bogotá, 2009.

FERRO, J. y URIBE, G., *El orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política*. Centro Editorial Javeriano. Bogotá, 2002.

FUKUYAMA, F., *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta. Barcelona, 1992.

GLEIJESES, P., “Las motivaciones de la política exterior cubana”, en SPENCER, D. (Coordinadora), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*. Centro Editorial Miguel Ángel Porras. México, 2004.

HARNECKER, M., *Colombia: Combinación de todas las formas de lucha*. Ediciones Suramericanas. Bogotá, 1988.

JOUVE, E., *Relations Internationales*. PUF. París, 1992.

LENIN, V., “El imperialismo, fase superior del capitalismo”, en *Obras escogidas*. Editorial Progreso. Moscú, 1977.

MEDINA, C., *FARC-EP. Notas para una historia política*. Editorial Kimpres - Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2009.

MERLE, M., *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza. Madrid, 1991.

MORENO, A., “Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano”, *Revista Papel Político*, Vol. 11, n.º 2, 2006.

NYE, J., *La paradoja del poder norteamericano*. Aguilar Chilena de Ediciones. Santiago, 2003.

PALACIO, M., “Las FARC y la paz en Colombia”. Revista *Letras Libres*, n.º 115, 2008.

PÉREZ, J., *Raúl Reyes. El Canciller de la Montaña*. Grupo Editorial Norma. Colombia, 2008.

RANGEL, A., *Colombia: guerra en el fin de siglo*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1999.

RISSE, T., y SIKKINK, K., “The socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”, en RISSE, T., ROPP, S., y SIKKINK, K. (editores). *The power of Human Rights: International norms and domestic change*. University Press. Cambridge, 1999.

ROSENAU, J., y CZEMPIEL, E., *Governance Without government: Order and change in world politics*. Cambridge University Press. Cambridge, 1992.

RUSSET, B., y STARR, H., *World politics. The menu for choice*. Freeman and Company. New York, 1989.

TAYLOR, P., *Nostate Actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*. Westview Press. Boulder, 1984.

VARAS, A., *De la Komintern a la Perestroika*. FLACSO. Chile, 1991.

VÉLEZ, M., “FARC-ELN: Evolución y expansión territorial”, Revista *Desarrollo y Sociedad*, n.º 47, 2001.

WALLERSTEIN, I., *El futuro de la civilización capitalista*. Icaria. Barcelona, 1999.

Recursos web

AGENCIA BOLIVARIANA DE PRENSA, *A la opinión pública* [en línea]: http://www.abpnoticias.com/boletin_temporal/contenido/comunicados/2.html

ELORTIBA.ORG. *Foro de São Paulo: Intervención de Raúl Reyes, miembro del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP* [en línea]: http://www.elortiba.org/farc.html#Intervención_de_Raúl_Reyes [consulta 16-12-2011].

EL TIEMPO.COM. *Contactos con 400 grupos en por lo menos siete países tiene las FARC para expandirse por América*, investigación especial del grupo de diarios de América [en línea]: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4157739> [consulta: 12-01-2011].

FARC-EP, *Esbozo histórico de las FARC* [en línea]: http://www.cedema.org/uploads/esbozo_historico.pdf [consulta: 13-06-2010].

RESISTENCIA-COLOMBIA.ORG, *Un juicio contra el “terrorismo” en Dinamarca* [en línea]: <http://www.resistencia-colombia.org/index.php/farc-ep/articulos/620-un-juicio-contra-el-terrorismo-en-dinamarca> [consulta 16-04-2012].

SEMANA.COM, *La guerra diplomática* [en línea]: <http://www.semana.com/nacion/guerra-diplomatica/15524-3.aspx> [consulta 16/04/2010].

LA ACCIÓN INTEGRAL EN COLOMBIA

ASPECTOS MILITARES DEL CONFLICTO

EMILIO BORQUE

LA ACCIÓN INTEGRAL EN COLOMBIA

ASPECTOS MILITARES DEL CONFLICTO

Emilio Borque

Teniente Coronel del Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. España

INTRODUCCIÓN

Aunque desde finales del siglo XIX Colombia se ha visto sometida de forma incesante a luchas internas, ha sido desde mediados del siglo pasado cuando la desestabilización producida por diversos grupos armados, mezclando ideología y narcotráfico, haciendo de la economía subterránea su forma de vida, ha conseguido que reine el terror, sumiendo al país en una crisis política y social de tal envergadura que ha visto cómo el Estado se ha mostrado impotente para controlar una parte importante de su territorio.

Colombia es un país de contrastes, tanto por su geografía, que va de los Andes al Caribe, de la selva amazónica al Pacífico, como por su contexto económico y social. Mostrando una economía pujante, con altas tasas de crecimiento, también ha sido el líder en elaboración y comercio de cocaína. Si durante mucho tiempo el sistema político se ha caracterizado por el clientelismo y la corrupción, también este país ha vivido una cierta estabilidad institucional, marcada por la vivacidad de su sociedad civil, con una larga tradición cívica y jurídica y unos resultados económicos relativamente positivos.

Por tanto, el principal desafío que ha tenido que afrontar el Estado colombiano desde comienzos de la década del 2000 y, especialmente, desde la elección de Álvaro Uribe como Presidente en 2002, ha sido la recuperación de las zonas del territorio nacional controladas por facciones rebeldes y la difícil tarea de llevar allí la presencia permanente del Estado. Para ello, se ha aplicado en la implantación de una estrategia que mezcla acción militar con políticas sociales, una lucha que emplea todos los recursos contra los grupos guerrilleros, a la vez que dedica el mayor esfuerzo en

la reconstrucción y el desarrollo de amplias zonas del territorio en las que, durante demasiado tiempo, el control ha estado alejado de las manos del Estado.

Al mismo tiempo que las autoridades colombianas variaban su forma de proceder en la lucha contra la guerrilla, el mundo occidental se encontraba con que los conflictos, tal y como se habían conocido, cambiaban su rostro. El éxito político ya no se obtiene mediante la búsqueda de una victoria decisiva ante un adversario definido en un enfrentamiento delimitado en tiempo y espacio. Al contrario, el momento de la intervención no supone más que el primer momento de las operaciones, que tienen que continuar con una larga etapa de estabilización, nueva fase decisiva en los conflictos. En ella, las fuerzas militares actúan en íntima relación con el entorno, bien como actores principales o como apoyo a otros para lograr la reconstrucción del Estado afectado por el conflicto para así alcanzar el objetivo del regreso a la paz. La mayor o menor estabilidad que se pueda alcanzar sentará las bases para pasar a la última fase, la normalización, en la que el esfuerzo se dirige a la implementación de un sistema político, jurídico y social que pueda ser aceptado por todas las partes; una fase en la que la acción militar pasa necesariamente a un segundo plano, dejando su lugar a fuerzas y cuerpos de seguridad, junto a otros actores responsables de la reconstrucción.

La finalidad de este trabajo es mostrar cómo, partiendo de situaciones con ciertas similitudes pero claramente diferentes, con unas bases culturales y doctrinales distintas, se ha llegado a parecidas soluciones. Para ello, en primer lugar, habrá que exponer cómo se desarrollan actualmente las operaciones, el análisis de las tres fases de intervención, estabilización y normalización, y así entender mejor el concepto de enfoque integral, denominación española del “*comprehensive approach*” de la Alianza Atlántica, respuesta a la evidencia de que para lograr una verdadera solución estable y duradera no hay otro camino que combinar la acción de todos los actores en cualquiera de los ámbitos presentes en el conflicto. Seguirá la traslación de este concepto al caso colombiano, en el que la sola aplicación del poder militar o la exclusiva implicación de las decisiones políticas no produjeron más que décadas de fracasos y frustraciones; únicamente cuando todas las energías del Estado, todos los recursos disponibles, se han puesto al servicio de un objetivo común se ha comenzado a vislumbrar la salida hacia la paz y la estabilidad. Elemento fundamental en la gestión de las crisis que tienen a la violencia como denominador común, se analizará en último lugar la acción militar en el conflicto colombiano, mostrando tanto las capacidades y vulnerabilidades de las fuerzas guerrilleras como la adaptación de estructuras y doctrinas de empleo para combatir unas y aprovechar las otras.

Así, el análisis aséptico de un caso concreto, alejado de las peculiaridades y diferentes percepciones de las intervenciones en Iraq o Afganistán, puede permitir la extracción de enseñanzas, de “lecciones aprendidas” útiles para seguir avanzando en la evolución de las formas de actuación en las acciones de estabilización.

El enfoque integral

A lo largo de las últimas décadas hemos visto cómo la acción militar ha ido evolucionando, cómo se ha constatado que la capacidad de destrucción de un enemigo o la ocupación física de un territorio ya no son los argumentos principales para llevar a la consecución del objetivo estratégico, sino que es sólo una parte de ellos y no necesariamente la principal. Lo que permite alcanzar el éxito global es la participación de un conjunto de actores que deben, obligatoriamente, colaborar y coordinarse para llegar a él.

Con algunos matices en función de cómo se enfoca el análisis doctrinal en cada país, hoy se entiende que la resolución de los conflictos se descompone en tres fases: intervención, estabilización y normalización, fases que no son estancas ni independientes, sino que se solapan frecuentemente entre ellas. Todas tienen, en proporciones diferentes, momentos de mayor o menor violencia, de más o menos intensidad, pero todas ellas son necesarias para alcanzar el estado de paz, desarrollo y funcionamiento normal de las instituciones. Las condiciones del éxito tienen que ser analizadas y decididas antes de involucrarse en la operación, en la inteligencia de que sólo se sale correctamente de una crisis si previamente se ha sabido entrar en ella.

La intervención, fase necesaria, se centra en la entrada de una fuerza armada en una zona geográfica determinada con la finalidad de conseguir la imposición de un orden, que será siempre temporal, para dominar la violencia y el caos producido. Aquí la diplomacia cede su lugar a la acción militar, encargada de resolver la confrontación armada, en muchas ocasiones de alta intensidad, contra un adversario que estará habitualmente perfectamente identificado. Los objetivos a alcanzar suelen estar suficientemente claros: una victoria militar que puede ser evaluable mediante indicadores precisos, la interrupción de combates entre facciones opuestas o la opción de poder desplegar con éxito en el área considerada. Lo que suceda en esta fase tiene repercusiones directas en el futuro de la gestión de la crisis; las decisiones que se adopten influirán en las fases posteriores. Hay que tener en cuenta que si se consigue el éxito en esta fase se abrirá la puerta al éxito estratégico, a la consecución del objetivo final, pero un fracaso aquí supone el de la operación en su conjunto y se entenderá por la opinión pública y por la comunidad internacional como una derrota política.

Actualmente se considera que la estabilización es la fase decisiva de los conflictos, la que realmente determina el éxito final. Es el momento en el que se trata, en primer lugar, de consolidar ese orden impuesto por la fuerza en el momento de la intervención, haciendo descender el nivel de violencia a unos límites que permitan a todos los actores, civiles y militares, comprometerse con el camino hacia la paz. Es el momento en el que todos tienen que implicarse en la ges-

tión de los que, frecuentemente, siguen siendo contrincantes, en el que hay que atender a las necesidades a corto y largo plazo de la población y de la estructura social, cuando se está en unas condiciones de desorden generalizado. Las fuerzas militares cumplen una tarea esencial para dar apoyo al resto de los actores que trabajan en la búsqueda de una paz duradera, como las diversas agencias internacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. No obstante, a diferencia de lo que ocurre en la fase de intervención, los objetivos no están tan claramente definidos, lo que supone una dificultad añadida a la ya de por sí difícil tarea que tienen que desarrollar, obstruida siempre por diferencias étnicas, religiosas, culturales o ideológicas y por una violencia que no habrá terminado de desaparecer.

Se puede definir la fase de normalización como aquélla del regreso a la paz. Aprovechando la estabilidad lograda en la anterior y sentadas las bases para la reconstrucción del Estado afectado por la crisis, se trata ahora de implementar y reforzar el sistema político, jurídico y social dándole un carácter duradero, contando siempre con el acuerdo y el favor de los que han sido protagonistas del conflicto. Es importante, no obstante, tener en cuenta que lo que las naciones participantes en la operación consideran como normalidad no tiene porqué coincidir con la realidad del país para el que se trabaja. La percepción de lo que tiene que ser el funcionamiento normal de un Estado es diferente en función de la cultura, la tradición social y religiosa, la zona del mundo que se trate, así como de la estructura económica. La retirada final de las fuerzas militares, el traspaso de la responsabilidad a las fuerzas locales de seguridad y a los actores no militares marcan el éxito definitivo de una operación militar.

Con esta estructura de las operaciones, tal y como se conciben actualmente, es un asunto claro que la solución a una crisis a largo plazo no es militar, aunque la acción militar resulte fundamental al comienzo y a medio término, tanto como un punto de enganche que estructure y coordine a todos los actores implicados, como termómetro de la seguridad y, por supuesto, como recurso permanente que tiene la población ante la violencia que estará presente en el teatro. Los jefes tácticos ostentan normalmente el liderazgo local de la coordinación de las acciones dirigidas a estabilizar y reconstruir un país en áreas como seguridad, derecho, gobierno, vida social, economía, educación, sanidad, etc., aunque, como se verá más adelante, el liderazgo de conjunto tiene que ser civil.

Así, los países de la Alianza Atlántica han adoptado el concepto que en terminología anglosajona se conoce como “*comprehensive approach*” y que en la doctrina militar española se ha denominado “enfoque integral”. El enfoque integral pretende “*concertar planes, objetivos y acciones de todos los actores participantes en la gestión de una crisis o conflicto, en todos sus niveles (estra-*

*tégico, operacional y táctico) y en todas sus fases, desde su concepción hasta su evaluación. El enfoque integral de las operaciones en el nivel táctico implicará la necesidad de mantener el enlace y la cooperación con todas las organizaciones y actores presentes en las zonas de operaciones”*¹. Este concepto nace con la percepción de que los resultados obtenidos en la gestión de crisis no son todo lo satisfactorios que cupiera esperar a la vista de los esfuerzos económicos y militares realizados. El escenario en el que nos movemos actualmente no es ni homogéneo ni sencillo, ya que en él coexisten multitud de actores, objetivos y variables de muy diferentes características que interactúan entre sí en todas las dimensiones del conflicto, afectando al resultado final. La experiencia de las crisis vividas en las dos últimas décadas demuestra que la aplicación aislada del esfuerzo, sea nacional o multinacional, sea civil o militar, no lleva sino al fracaso en la operación.

Los estudios doctrinales realizados sobre el enfoque integral y en general sobre la gestión de crisis internacionales demuestran que todas son diferentes, que cada una es única y, por tanto, las respuestas tendrán que ser estudiadas caso por caso. Aunque los actores implicados serán, por lo general, los mismos, el cómo les afecte a cada uno y cómo ejecuten su respuesta será distinto. Por ello no parece lógico pensar que haya verdadera voluntad de actuar de forma concertada. Sin embargo, sí que se puede concluir que hay algunos principios fundamentales del enfoque integral. En primer lugar, y como base del concepto, la unidad de esfuerzo, lo que implica que todos los actores tienen que afrontar la gestión de una crisis participando activamente y desde el principio en la definición de objetivos y posteriormente continuar con la acción coordinada; la responsabilidad nacional por parte de los afectados, ya que los líderes políticos del país o región en donde se desarrolle la crisis son los responsables principales del éxito, y por ello su implicación es capital; capacidad local, pues toda intervención debe orientarse a la promoción y fortalecimiento de las instituciones sobre el terreno; interdependencia de las áreas de política, seguridad y desarrollo, pues el fracaso de una puede arrastrar al resto; resultados apreciables para cualquier observador, pero, sobre todo, por los que han sufrido la crisis, y, por ello, cada acción tiene que tener un impacto medible y perdurable en el tiempo; armonizar los objetivos y los recursos disponibles, teniendo que ser aquéllos perfectamente definidos, realistas y alcanzables, y éstos, adecuados y suficientes; correcto análisis de las raíces del conflicto, pues la mejor forma de gestionar la crisis es actuar en las causas profundas, siendo conscientes que la incomprensión del porqué se produjo lleva indefectiblemente al fracaso. Además de estos principios fundamentales, y recordando que cada crisis es diferente, hay una serie de preceptos operativos que se pueden identificar: el liderazgo global tiene que ser

1 Empleo de fuerzas terrestres. Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina. 2011.

siempre civil para lograr la suficiente coherencia en la gestión; la totalidad de los actores se tiene que implicar profundamente en todos los niveles, desde el más elevado y desde el primer momento; es necesario establecer un diálogo continuo y activo mediante el intercambio de información permanente entre gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado; por último, considerar la importancia de que el planeamiento sea continuo, concurrente y ágil para poder así adaptarse a los normales cambios de situación que se producen en la gestión de crisis².

Hay que decir, no obstante, que este concepto no es nuevo, ya que podríamos encontrar antecedentes de su definición y aplicación en el colonialismo del siglo XIX, en el que, en determinados lugares, se buscó la política de penetración siguiendo una aproximación en “mancha de aceite”, primeros momentos en los que se comprendió la importancia de “ganar los corazones y los espíritus”, términos que ahora oímos repetidos en no pocas ocasiones. Una aproximación a esta idea se ha dado en Afganistán, en el marco de la misión de Naciones Unidas liderada por la OTAN (International Security Assistance Force – ISAF), en donde se ha implantado desde hace algunos años el sistema de los Equipos de Reconstrucción Provincial (Provincial Reconstruction Team – PRT,s), que tienen como objetivo crear zonas de seguridad que den la opción de lanzar proyectos de desarrollo, estructuras con participación civil y militar que pretenden estabilizar una provincia, posteriormente una región y así llegar incluso a la totalidad del país. ISAF tiene desplegados unos veinticuatro PRT,s, a razón de uno por provincia, formados por personal tanto civil como militar. En el caso del PRT establecido por España en Qala e Naw, en la provincia de Bagdis, desde el año 2005, se cuenta con un elemento militar y uno civil. El primero, con una plana mayor, una compañía de protección y seguridad, unidades de apoyo logístico, expertos en desactivación de explosivos, así como equipos de inteligencia, cooperación cívico-militar, transmisiones, operaciones especiales y de control aerotáctico. El elemento civil combina personal diplomático y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, junto con técnicos de empresas estatales que, a su vez, contratan personal local para realizar los diferentes proyectos que se emprenden. Algunos de los proyectos de reconstrucción que ha llevado a cabo son la carretera a Herat, el hospital provincial, las redes de agua potable y de saneamiento de la capital, el aeródromo o construcción de pequeñas presas para regadío. Sin embargo, y considerando que los PRT,s pueden servir como aproximación al concepto de enfoque integral, no están exentos de críticas, siendo la más común la ausencia de unidad de esfuerzo, primero de los principios fundamentales enunciados anteriormente. Los PRT,s están organizados y dota-

² Principios desarrollados en PAREJA RODRIGUEZ, Íñigo, y COLOM PIELLA, Guillem. *El Enfoque Integral a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, 2008

dos por algunos de los países que forman la coalición³ y actúan según criterios nacionales dentro de una idea general común; esto puede provocar que los proyectos no estén coordinados y así se puede correr el riesgo de reducir el impacto del esfuerzo económico y operativo que implica, lo que a su vez es la causa del desinterés de algunos contribuyentes a la coalición, que no perciben esta opción como la más adecuada para lograr la estabilización y normalización del país.

En Colombia, en donde desde mucho tiempo atrás se ha vivido una situación de desestabilización, de absoluta falta de control del Estado, en donde las circunstancias se asemejan tanto a las de los países en los que la comunidad internacional está trabajando para lograr la normalización, Gobierno y fuerzas armadas reflexionaban sobre sus responsabilidades, sobre cómo actuar, en dónde volcar el esfuerzo tras largos años de lucha. ¿Qué ha sucedido para que la misma Alianza Atlántica haya reparado en el proceso desarrollado, para que algunas naciones europeas involucradas en la operación de Afganistán hayan dedicado su esfuerzo a analizar el camino que Colombia ha seguido para buscar la salida a la crisis? ¿Cuáles son las características de la acción integral, denominación local para nuestro concepto, que pueden ser analizadas y aplicadas como enseñanzas para la gestión de las crisis internacionales?

La acción integral en Colombia

La guerra revolucionaria, también denominada subversiva o irregular, la guerrilla o “pequeña guerra”, es tan antigua como la propia guerra. Situación particular de ésta, se caracteriza por el rechazo del combate frontal decisivo, empleando el hostigamiento y la sorpresa, en el intento del débil por vencer al fuerte⁴. No obstante, es Mao Tse Tung quien le da un carácter diferente al usar, o bien ejércitos regulares que emplean técnicas de irregulares, bien guerrillas que actúan en paralelo a ejércitos regulares o, finalmente, golpes de mano clásicos, pero dándoles el carácter de acción política, siguiendo la doctrina establecida por Lenin, lo que supone para la guerra revolucionaria la verdadera novedad. La aportación china se basa en el uso de la propaganda generalizada, la organización de las masas, en las que los no combatientes juegan un papel tan importante como los combatientes a través de la coordinación de un partido que participa como instrumento de la movilización política y del encuadramiento militar. La guerra revolucionaria no es nunca una guerra declarada, pero sí es un tipo de guerra que va penetrando poco a poco en todos los órdenes de la sociedad del

3 Pero no todos; Francia, por ejemplo, a pesar del importante esfuerzo con el que se implica en ISAF, unos 3.600 efectivos, nunca ha considerado el establecimiento de un equipo de reconstrucción provincial. www.defense.gouv.fr

4 CHALIAND, Gérard, «Stratégies de la guérilla». Éditions Payot & Rivages, París, 1994.

Estado que se ve afectado por ella. Para conseguir llegar a sus objetivos emplea medios intangibles, ocultos, y así conseguir la destrucción de la voluntad de lucha de su enemigo, lo que hace a éste totalmente vulnerable y estar más cerca de la derrota. Para enfrentarse a este tipo de guerra es necesario tener consciencia de que en el esfuerzo lo político tiene primacía sobre lo militar.

Los elementos subversivos, en su lucha, emplean la fuerza de forma directa e indirecta: ataques dirigidos contra las fuerzas armadas, policiales y la población civil; obtención ilegal de financiación mediante el secuestro, extorsión, robo, intimidación y, por supuesto, el recurso a la protección de las organizaciones de narcotraficantes y la implicación en el propio narcotráfico; la puesta en marcha de acciones políticas y diplomáticas a nivel nacional e internacional, tales como la propaganda, el adoctrinamiento o permanentes acciones jurídicas; finalmente, la infiltración en sectores clave de la sociedad (ejército, sindicatos, universidad...). En realidad, la estrategia de la guerra subversiva sigue, como se ha dicho, las pautas de la guerra revolucionaria establecidas por Mao; es decir, la adhesión progresiva de la población al movimiento, de tal forma que sea ella misma la que legitime la toma del poder por la fuerza. Esta lucha, antes de lanzar la violencia, comienza necesariamente por una reforma profunda y total del pensamiento. Por ello se centra en las zonas más deprimidas de un Estado: zonas rurales alejadas y aisladas, áreas urbanas marginales, lugares en donde la juventud carece de cualquier expectativa y ha perdido la esperanza de avance en la escala social. Es ahí precisamente en donde el discurso de la equidad y la igualdad encuentra el terreno abonado para instalarse permanentemente en corazones y mentes.

Ante esta concepción de guerra política, los Estados democráticos presentan una especial vulnerabilidad porque, generalmente, no son capaces de comprender su dimensión real. Ante este desafío suelen actuar basándose únicamente en las fuerzas armadas y policiales, usando la fuerza legítima pero olvidando que la guerra ideológica es la base de la guerra política y, por tanto, no es esencialmente o exclusivamente violenta. La guerra política es una guerra integral, dirigida a destruir la voluntad de combate del enemigo, a carcomer las estructuras del adversario mediante acciones no sólo en el ámbito político, sino también económico, social y militar. Como en cualquier planeamiento, es necesario conocer y comprender al adversario y, como consecuencia de ello, asumir la obligatoriedad de enfrentarse a él en su mismo terreno o bien obligándole a actuar en el propio. Frente a esta guerra política o guerra subversiva llevada a cabo por lo que se conoce como narcoterrorismo, el Estado colombiano había desarrollado una doctrina en donde prevalecía el aspecto táctico de neutralización mediante acciones exclusivamente de carácter militar, en el que el ejército, con el apoyo de las fuerzas policiales, aparecía como la única solución al conflicto. Sin embargo, esta forma de actuar no trajo sino un continuo retroceso del estado de derecho

y una general ausencia de seguridad. Seguridad que, precisamente, es el punto primordial y primigenio para comenzar la reconstrucción.

Hay que recordar que ante la falta de avances en la búsqueda de la estabilidad y, en cierta forma presionado por el hartazgo de la población, el Presidente Andrés Pastrana acordó con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) la creación de una zona desmilitarizada, lo que supuso un fracaso estratégico, ya que esta zona les serviría de base logística para llevar a cabo sus acciones sobre el conjunto del territorio y, en especial, sobre Bogotá, además de como zona de cultivo de coca. Después del fracaso de las negociaciones, de los ataques ininterrumpidos de las FARC desde la zona desmilitarizada y criticado por su relativa debilidad, Andrés Pastrana, al final de su mandato, inició un cambio radical de política hacia la subversión, lanzando dos acciones que permitirían posteriormente a su sucesor acumular una serie de éxitos frente a las FARC. Por iniciativa suya se reconstituyeron las relaciones con Estados Unidos, deterioradas desde la época del presidente Ernesto Samper, lo que desembocó en la redacción del polémico Plan Colombia, amplio proyecto de desarrollo por el cual los Estados Unidos contribuyeron con finanzas, personal y material. Además de esta iniciativa, se acometió una decidida reorganización del ejército mediante un vasto programa dirigido a reforzarlo y profesionalizarlo, lo que se verá con detalle en el apartado siguiente. No obstante, la voluntad de una parte de la sociedad colombiana de que cesaran las negociaciones y de que se combatiera más agresivamente a las guerrillas hizo que se eligiera como Presidente de la República en 2002 a Álvaro Uribe, posteriormente reelegido en 2006, algo que no es frecuente en la historia política colombiana⁵.

Álvaro Uribe puso en marcha la Política de Defensa y Seguridad Democrática, centrada en tres premisas: en primer lugar, que la falta de seguridad es la base de todos los males que sacuden al territorio nacional en materia económica, social y política; además, la falta de seguridad se produce por la ausencia del Estado en una gran parte del territorio nacional y, por último, que es necesario unir todas las fuerzas disponibles para poder dar la vuelta a la situación de destrucción del Estado. Los dos factores fundamentales que marcan esta política son la estrategia de acción integral y la de defensa y seguridad. La estrategia de acción integral busca combinar las cuatro áreas de poder nacional, entendiéndolas como un todo: política, económica, social y de seguridad, tratando de afrontar de forma decidida la lucha contra todos los elementos generadores de violencia. Por su parte, la estrategia de defensa y seguridad (que se transformará en 2006, tras la reelección del Presidente Uribe, en estrategia de consolidación, y con su sucesor, Juan Manuel Santos, en Política Integral de Seguridad y Defensa para

5 De hecho, en los últimos veinte años anteriores no se había producido una reelección en el cargo de Presidente. Belisario Betancur gobernó de 1982 a 1986; Virgilio Barco, de 1986 a 1990; César Gaviria de ahí a 1994; Ernesto Samper, de 1994 a 1998, y Andrés Pastrana, de 1998 a 2002.

la Prosperidad) se dirige a proyectos a corto, medio y largo plazo, en la que las fuerzas militares van perdiendo progresivamente el protagonismo a favor de las fuerzas policiales y los estamentos encargados de la reconstrucción.

Esta política se dirige no sólo a la recuperación y control militar del territorio, sino sobre todo, y fundamentalmente al restablecimiento de la Ley, la consolidación del Estado social y jurídico, el libre ejercicio de los principios democráticos y la defensa de los derechos del hombre. No se entiende la seguridad como un fin en sí mismo, sino como el medio para animar el desarrollo económico y el bienestar social. Favorece, por tanto, el refuerzo de la Justicia, permitiendo que se lleven a cabo acciones con el suficiente impacto social, acciones que tienen como consecuencia tener la posibilidad de ejercer los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la sociedad. Desde el punto de vista doctrinal, tiene cinco objetivos:

- Consolidar el control del territorio y reforzar la autoridad del Estado sobre el conjunto de éste.
- Mantener la iniciativa estratégica, reaccionando contra todas las amenazas simultáneamente y con la misma voluntad.
- Aumentar de forma exponencial el coste de las actividades ligadas al tráfico de drogas, en la idea de conseguir que éste sea poco rentable.
- Mantener una fuerza pública legítima, moderna y eficaz pero que, especialmente, cuente con el apoyo de la población.
- Buscar una tendencia decreciente de los indicadores de criminalidad en las áreas urbanas, en donde se sufre de forma especial las consecuencias de la violencia.

Si recordamos las fases en que se estructuran los conflictos actuales, intervención, estabilización y normalización, se puede trazar un paralelismo con las acciones que se contemplan en la doctrina de acción integral cuando se acomete la reconquista de un territorio. En primer lugar, “controlar” la intervención. Acción puramente de fuerza en la que tanto policía como ejército toman el control de una zona que hasta ese momento ha estado dominada por la guerrilla. Al mismo tiempo que se realiza la intervención militar, determinadas unidades especializadas realizan acciones cívico-militares y conducen operaciones psicológicas y de información, todo ello con la finalidad de demostrar a la población que el Estado se interesa por sus necesidades, las asume y es capaz de atenderlas. También es en este momento cuando se comienzan a realizar tareas puramente policiales contra todos los delitos relacionados con el narcotráfico. Con un esfuerzo fundamentalmente militar, el objetivo es expulsar a los grupos armados ilegales y tomar el control del territorio.

La segunda fase comparte denominación con la doctrina expresada, ya que de lo que se trata es de estabilizar. En las zonas ya controladas se entra en un

momento de recuperación institucional con el objetivo de mantener el orden y la seguridad. Tanto las fuerzas militares como las policiales mantienen un esfuerzo que se podría catalogar todavía de intensivo. Aunque se realiza un gran empeño en la reconstrucción, es necesaria una fuerte presencia militar para evitar el retorno de las fuerzas rebeldes, a la vez que se mantiene la finalidad de devolver la confianza en el Estado. Finalmente, la fase de “consolidación”, equiparable a la de “normalización” de la nomenclatura OTAN, se inicia cuando las zonas están definitivamente estabilizadas, una vez que el nivel de seguridad se considera alcanzado; el gobierno, gradualmente, restaura la presencia del Estado y la autoridad de sus instituciones mediante una acción que involucra a la mayor parte de los departamentos ministeriales con la finalidad de restablecer el funcionamiento normal del aparato judicial, de proporcionar los servicios públicos esenciales y de iniciar los proyectos a largo plazo para conseguir un desarrollo perdurable. El ejército tiene aquí un papel de prevención mediante una presencia permanente, a la vez que desarrolla proyectos de carácter cívico-militar. En definitiva, el mayor esfuerzo pasa a ser político y policial.

La doctrina de acción integral se define como “un conjunto de principios que deben guiar la acción coordinada de la fuerza legítima, de la acción social del Estado y de la sociedad civil. El objetivo es destinar recursos militares a proyectos civiles en la mejora de las condiciones de vida en donde las instituciones civiles del Estado no están todavía restablecidas, pero donde la fuerza pública ya está instalada. No reemplaza la acción del Estado, pero permite ganar tiempo en la misión de solidaridad”⁶. Es, definitivamente, la clave de la nueva visión estratégica que tiene como finalidad el refuerzo del sistema político colombiano. En cualquier tipo de conflicto, pero especialmente en las acciones de contra-insurrección, la colaboración de la población juega un papel determinante para alcanzar los requisitos imprescindibles para la paz, haciéndoles partícipes de la certeza de que es preciso rechazar cualquier tipo de violencia, así como cualquier modo de actividad ilegal.

Los principios básicos de la doctrina de acción integral son⁷:

- Proteger a la población y satisfacer sus necesidades fundamentales.
- Identificar sus necesidades y garantizar la suficiente seguridad para permitir a las instituciones de acción social el colaborar con la población.
- Unificar los esfuerzos y asegurar la coordinación entre los diferentes organismos, en particular entre las unidades militares y las agencias civiles, para la consolidación del control territorial. Las acciones militares

⁶ Informe anual del Ministerio de Defensa de Colombia, julio 2006-julio 2007. Citado por CENTRE DE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES, «L'Action Intégrale ou la récupération sociale du territoire en Colombie». París, 2008.

⁷ Acción integral como concepto de estrategia integral e integrada de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Militares de Colombia. Ejército Nacional. Sección de publicaciones del Ejército. Edición 2002.

y sociales son totalmente interdependientes. El fracaso de una de ellas hipoteca el éxito del resto.

- Integrar la acción social para crear las condiciones de la estabilidad territorial.
- Efectuar, por parte de las fuerzas armadas y de la policía, acciones civiles y sociales para satisfacer las necesidades elementales de la población.
- Dar prioridad a los niveles locales, elementos estratégicos de la normalización.

La decidida acción política emprendida por Uribe y continuada por Santos ha logrado resultados que se podrían catalogar como esperanzadores: avances en seguridad, desmovilización de los grupos paramilitares y disminución de efectivos en las organizaciones narcoguerrilleras. Las fuentes de las que se extraen los datos estadísticos son, normalmente, gubernamentales; aunque se puede argumentar que siempre es fácil manipular los números y las estadísticas, no hay por qué dudar sistemáticamente de ellos, aunque es imprescindible situarlos en su contexto y no considerarlos como verdades absolutas, sino como indicadores de una tendencia. Una tendencia que apunta hacia una verdadera recuperación social del territorio colombiano. Así, según el Ministerio de Defensa de Colombia en el informe correspondiente a octubre de 2011⁸, desde el año 2002 se ha reducido el número de homicidios en un 51% y el de secuestros en un 91%; las actuaciones sobre el cultivo de coca han supuesto que en 2010, después de muchos años, Colombia haya dejado de ser el máximo productor, pasando a serlo Perú. Del mismo modo, el informe muestra el importante número de elementos de la guerrilla y de los paramilitares neutralizados en este periodo, sea por capturas, por bajas en combate o por la desmovilización. De todas formas, esta política de acción integral no se ha efectuado sin un importante coste en términos de bajas en las fuerzas militares y policiales, pues sólo en 2010 se produjeron 488 muertos y 2.052 heridos en acto de servicio.

Otro factor a considerar está en las críticas y denuncias que se han producido contra el ex Presidente Uribe y su política de acción integral, pues ha sido acusado de actuar contra los derechos humanos de la población, así como de violación de las fronteras para atacar las zonas de refugio de la rebelión. No obstante, es preciso someter a debate que, si los grupos guerrilleros sitúan sus bases fuera del territorio de Colombia, quizás es porque ahí se les ofrece un santuario, una protección y un apoyo que puede sobrepasar los límites de las relaciones internacionales. En cualquier caso, el hecho de que la política emprendida por los últimos gobiernos colombianos suscite las críticas de los elementos favorables o que simpatizan con esta guerra irregular, lleva a la reflexión de que posible-

8 Ministerio de Defensa de Colombia. www.mindefensa.gov.co

mente se haya acertado con la estrategia elegida, siempre asumiendo que los enfrentamientos con los Estados vecinos había llevado a Colombia a una situación indeseable de aislamiento internacional. Por ello, desde el punto de vista de seguridad regional, ha sido positivo que la justicia colombiana no permitiera la aspiración de Álvaro Uribe a presentarse a una tercera reelección, lo que sin duda hubiera debilitado la democracia de este país. Santos, ministro de Defensa hasta 2010 y por tanto identificado por la población como continuador de la política emprendida por aquél, obtuvo nueve millones de votos, el mayor número de sufragios de la historia de Colombia. En este sentido y, a pesar de seguir con la misma línea estratégica, ha dado un giro a las relaciones con los países vecinos para poner fin a la época de aislamiento. Con una actitud más dialogante, con decisiones como la renuncia a la utilización conjunta de bases militares con Estados Unidos, ha conseguido restablecer las relaciones con Venezuela. Esta estabilidad conseguida, también en el juego con los vecinos regionales, favorece sin duda la consecución de los objetivos de la política de acción integral.

La acción militar

Capacidades y vulnerabilidades de la guerrilla

El análisis de los diferentes ejércitos revolucionarios que han operado y siguen operando en Colombia muestra una serie de capacidades, pero también de vulnerabilidades en sus formas de acción. Entre las primeras destacan la flexibilidad estratégica, la unidad de mando y de organización, unas abundantes fuentes de recursos y el aprovechamiento de las zonas fronterizas.

La flexibilidad estratégica se demuestra cuando se aprecia como tanto las FARC como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se han sabido adaptar a las circunstancias cambiantes del entorno. Así, cuando el gobierno ha adoptado una estrategia ofensiva ellos han decidido limitar sus acciones, relanzando la ofensiva cuando las condiciones les son más favorables, en una adaptación perfecta de las ideas estratégicas clásicas del mundo oriental.

Desde la creación de las FARC siempre ha habido un único líder al más alto nivel que ha dominado la organización. La dirección está, además, asegurada por un secretariado de seis adjuntos, que son los responsables de establecer las directivas políticas y supervisar a su vez un estado mayor general de 25 miembros, así como toda la cadena de mando del “Ejército del Pueblo”. El estado mayor central es elegido por una conferencia de representantes de Frentes, que se realiza cada cuatro o cinco años. Esta conferencia de representantes está encargada de dar las orientaciones generales del movimiento en el plano ideológico, político y estratégico. El ELN, no obstante, dispone de un mando menos centralizado, lo que

se puede considerar la causa de haber sufrido un mayor número de disensiones y deserciones.

En cuanto a los recursos económicos, apuntar que el presupuesto anual de las FARC se estima entre setecientos y mil millones de dólares USA, provenientes fundamentalmente del tráfico de drogas. Este volumen de ingresos les ha permitido, especialmente a lo largo de los años 90, un extraordinario desarrollo territorial, de sus efectivos y de la calidad de su armamento. El equipamiento de las FARC ya no se hace actualmente por compra a cambio de dinero, sino por intercambio armas-cocaína. Las rutas que sirven para la exportación de las drogas son también las que permiten el tráfico de armas. Otras fuentes de financiación están, como en la mayoría de los grupos terroristas, en las extorsiones de fondos (lo que se conoce popularmente como impuesto revolucionario) y los beneficios obtenidos de los secuestros, una verdadera lacra social en Colombia.

Para cerrar el capítulo de capacidades, señalar que los narcotraficantes y las guerrillas han desarrollado una infraestructura que les permite hacer circular con facilidad drogas, armas, abastecimientos y personal a través de las fronteras con Venezuela, Panamá, Ecuador y Brasil. Las zonas fronterizas son de difícil acceso como para permitir el mantenimiento de una presencia estática y, por ello, constituyen una ventaja clara para la guerrilla.

Las vulnerabilidades que se detectan son las propias consecuencias del narcotráfico, el fracaso en la movilización popular, cierta incapacidad tanto táctica como estratégica, así como la pérdida de credibilidad de su acción.

Tanto la protección de los narcotraficantes como la dedicación de las fuerzas guerrilleras al cultivo, elaboración y tráfico de drogas proporcionan considerables ingresos, pero también tienen consecuencias especialmente negativas para sus aspiraciones. Se ha apreciado en los escalones más bajos de las FARC una pérdida de cohesión ideológica, ya que los elementos de base se ven dirigidos por comandantes que están más interesados por el provecho económico que por el triunfo de la revolución marxista-leninista. Por otra parte, la dedicación a actividades delictivas les hace perder apoyo tanto en el interior del país como en el plano internacional, lo que favorece a su vez la intensificación de la cooperación internacional.

Las FARC y el ELN son relativamente populares en sus bases retrasadas, pero esto se torna en impopularidad en el resto de país, en donde se sufre de una forma o de otra los efectos de su acción, demasiado extendida a lo largo del tiempo. Así, en las encuestas que se realizan a nivel nacional, las fuerzas revolucionarias nunca superan el 2 ó 3% de apoyo. Las actividades criminales, como el tráfico de droga, los secuestros, asesinatos y atentados indiscriminados han contribuido notablemente a la pérdida de gran parte del apoyo popular.

En los últimos años las FARC han perdido la iniciativa táctica, la capacidad de sorprender mediante la variación de sus modos de acción. A finales de los años 90 se optó por acciones en las que atacaban y lograban destruir unidades de gran entidad, incluso de nivel batallón, como sucedió en Las Delicias (1996) y El Billar (1998). Sin embargo, a partir de la batalla de Mitu, en noviembre de 1998, en donde por primera vez el Ejército del Aire participó en apoyo a las fuerzas terrestres en operaciones de contrainsurrección, las fuerzas armadas tomaron una ventaja que ya no han perdido. Desde ese momento, se emplean operaciones aerotransportadas de envergadura que impiden la concentración de fuerzas rebeldes de importancia. Esta nueva forma de actuar ha hecho fracasar la capacidad de la guerrilla de realizar operaciones con fuerzas numerosas. Asimismo y a pesar de los importantes recursos económicos de los que disponen y de sus lazos con los traficantes de armas internacionales, las FARC no han podido o no han sabido nunca desplegar armas sofisticadas. Se sabe que cuentan con misiles tierra-aire de muy corto alcance⁹, pero su posesión no ha puesto nunca en cuestión la superioridad de las fuerzas helitransportadas del ejército colombiano, que es, actualmente, una de las capacidades fundamentales en la lucha contra la guerrilla en las zonas inaccesibles.

Esa impotencia táctica tiene su lógico reflejo en el nivel estratégico, ya que, a pesar de realizar importantes operaciones con fuerzas elevadas, la guerrilla nunca ha conseguido tomar el control de las regiones más pobladas del país. Esto se demostró claramente cuando, en el año 2000, las FARC llegaron a rodear Bogotá pero sufrieron una clara derrota, perdiendo más de la mitad de sus efectivos y viéndose obligados a replegarse a las zonas de selva. Como consecuencia, las FARC y el ELN tuvieron que cambiar sus modos de acción, buscando cortar los ejes de carreteras, destruir las infraestructuras y los oleoductos, aunque sin embargo esto no ha puesto jamás en peligro la economía del país, pues sigue manteniendo unas tasas de crecimiento elevadas, entre las mejores de toda Iberoamérica.

Como se ha dicho, con la intención de llevar a las FARC a la mesa de negociaciones, en enero de 1999 el Gobierno Pastrana retiró las fuerzas armadas de una zona de 42.000 km² en el centro-sur de Colombia, zona que fue reconocida como “desmilitarizada”. Sin embargo, esta zona se convirtió en un verdadero santuario para las FARC, sirviendo de base logística y de entrenamiento para llevar a cabo ataques en el resto del país, y especialmente en la capital. Además, la zona desmilitarizada se convirtió en un lugar perfectamente protegido para la producción y transformación de coca. Del mismo modo, las FARC instalaron ahí su cuartel general, hacia el que convergen los corredores de movilidad construidos para el movimiento de personal y el tráfico de armas y droga.

9 MANPADS: Man Portable Air Defense System.

Los ataques frecuentes de las FARC desde la zona desmilitarizada les proporcionaron algunos éxitos tácticos pero, como contrapartida, reforzaron en una parte de la sociedad colombiana la idea de detener las negociaciones y de combatir con una mayor voluntad a las guerrillas. Esta determinación fue, en cierta forma, lo que favoreció la victoria del Presidente Uribe, partidario de actuar con más energía y con estrategias diferentes a las usadas hasta ese momento. Estrategias que venían obligadas por la imposibilidad de restablecer el estado de derecho sobre la totalidad del territorio, una vez fracasados todos los esfuerzos de negociación que habían realizado los gobiernos precedentes. La nueva forma de acción pasaba, en primer lugar, por recuperar la zona desmilitarizada, estableciendo las estructuras básicas que garantizaran la libertad individual y los derechos de la población. Pero, para poder hacer frente a esta guerra política, las fuerzas armadas, llamadas a jugar el papel principal, estaban obligadas a afrontar una reestructuración en profundidad.

La acción de las fuerzas militares

A mediados de los años 90 las capacidades de las fuerzas armadas colombianas eran relativamente escasas, sin medios y organización para hacer frente a los ataques en fuerza de los grupos armados ilegales, y todo ello después de tres décadas de operaciones limitadas de contraguerrilla y con una estructura territorial basada en acantonamientos aislados. De una fuerza de 145.000 hombres, sólo se contaba con 30.000 profesionales, de los que únicamente 20.000 se dedicaban a esta lucha distribuidos en 47 batallones, la considerada elite del ejército. El resto se ocupaba de la defensa estática mediante el control de zona y operaciones locales de poca envergadura. A finales de los 90, incapaces de neutralizar la guerrilla a pesar de la superioridad numérica, el ejército era una fuerza desmoralizada que se enfrentó con el cambio de táctica del adversario, decidido a la opción de los ataques masivos.

Realmente fueron sorprendidos por los cambios de modos de acción de las guerrillas, ya que estaban inmersos en una doctrina claramente inadaptada para la situación que tocaba afrontar. En aquel momento, la visión estadounidense establecía que había dos tipos de guerra: la convencional y la no convencional, lo que se conocía como “guerra” y “operaciones militares distintas de la guerra”¹⁰; lo que hoy se sabe que fue un error de concepto. Sólo existe un tipo de conflicto que mezcla, normalmente en espacio y tiempo coincidentes, guerra irregular y guerra convencional, siempre integradas en la consecución de los mismos objetivos. Al seguir la doctrina americana del momento, se concibió la lucha

10 Conocidas como MOOTW,s: Military Operations Other Than War

como operación distinta de la guerra, usando las patrullas como arma principal, descentralizando al máximo; cuando el ejército estaba listo para afrontar un combate de contraguerrilla, tuvieron que enfrentarse a una guerra de maniobra convencional.

En el año 2000 se produjo un cambio de la cúpula militar y se afrontó el comienzo de una reorganización en profundidad de las fuerzas armadas, lo que se mostraría con el tiempo como decisivo. La primera tarea consistió en modificar la organización territorial del ejército, estructurando el país en siete regiones militares principales y en cada una de ellas una división encargada de su control. Estas divisiones no se concibieron de forma uniforme, ya que su estructura es función de la tarea que tiene que desempeñar y, así, pueden tener de dos a cinco brigadas de infantería y una brigada móvil. Cada brigada, a su vez, está compuesta por tres batallones de infantería, un grupo de caballería para acciones de reconocimiento, un batallón de contraguerrilla, un grupo de artillería, un batallón de ingenieros y un grupo de apoyo logístico. Por otra parte, se mejoraron sus capacidades de combate en alta montaña, creando batallones especializados integrados en las divisiones que actúan en los Andes. Para incrementar la capacidad de choque se creó una Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) sobre la base de tres nuevas brigadas móviles y la brigada de fuerzas especiales, compuesta por cuatro batallones aeromóviles y una unidad orgánica de helicópteros UH-60 “Black Hawk”. Esta FUDRA actúa apoyada por un nuevo Centro de Inteligencia Militar con responsabilidad sobre todo el territorio nacional.

En el marco del Plan Colombia, y como elemento principal en la lucha contra el cultivo y tráfico de droga en el que todas las fuerzas están implicadas, se creó la brigada contra narcóticos, unidad especial bajo la dependencia directa del Estado Mayor del Ejército. Inicialmente, se constituyó un batallón en 1998 mediante un acuerdo con los Estados Unidos. Su misión era proporcionar seguridad para la erradicación por fumigación de las plantaciones de coca en los departamentos de Putumayo y Caquetá, dos zonas en las que las FARC estaban sólidamente implantadas y cualquier acción suponía importantes enfrentamientos de fuerzas.

La brigada contra narcóticos es una unidad aeromóvil y cuenta con helicópteros UH-60 y UH-1H “Huey” de transporte. No obstante, dada la importancia que tiene el empleo de los helicópteros en la lucha contra el narcotráfico, estos medios orgánicos resultan insuficientes, por eso la brigada aeromóvil del ejército proporciona medios suplementarios, en rotaciones de dos semanas. Los helicópteros son atribuidos a los batallones en función de las necesidades de cada momento. La brigada cuenta con unos efectivos de unos 2.000 hombres, repartidos en tres batallones contra narcóticos y un batallón de apoyo que dispone de medios de reconocimiento, ingenieros, transmisiones, morteros y operaciones psicológicas. Los batallones se encuentran desplegados por cualquier lugar del

territorio nacional en donde sea precisa su intervención, por períodos de dos a tres meses.

Hasta finales de los años 90 la protección de los aviones encargados de la destrucción de los cultivos mediante la dispersión de agentes defoliantes era una tarea de las fuerzas de policía. Sin embargo, dados los medios de fuego con que iban contando las fuerzas de la guerrilla, el sobrevuelo de los campos de coca se hacía cada vez más peligroso. Por ello, la principal misión de la brigada contra narcóticos y, en cierta forma, su razón de ser es la protección, tanto en tierra como desde el aire, de los aviones dispersores. Durante el desarrollo de una operación, los aviones son escoltados por helicópteros; en caso de recibir fuego, las tropas helitransportadas desembarcan y realizan el asalto a las posiciones guerrilleras, en ocasiones reforzadas por otras unidades terrestres que puedan estar situadas en las proximidades. La doctrina colombiana insiste en la necesidad de emplear simultáneamente con los helicópteros de transporte, uno de mando para coordinar la operación y dos de apoyo de fuego. Además de esta misión principal de protección de los aviones de dispersión de defoliantes, los batallones de esta brigada se encargan de realizar asaltos aéreos sobre objetivos estratégicos, como destrucción de laboratorios, acciones sobre zonas de secado de coca o de almacenamiento de cocaína o captura de narcotraficantes. Estas operaciones se suelen realizar de noche; la doctrina colombiana de operaciones irregulares insiste en este punto, al contar con medios de visión nocturna y carecer, con carácter general, de ellos la guerrilla. Es preciso señalar que una de las claves del éxito de las fuerzas armadas colombianas ha sido la mejora en la coordinación con las fuerzas aéreas, la implantación de correctas medidas de coordinación y control del apoyo aéreo a las tropas terrestres, lo que les ha proporcionado sistemáticamente la ventaja en los enfrentamientos contra las diferentes fuerzas guerrilleras. De hecho, la participación de la fuerza aérea en las operaciones que se han venido realizando contra los líderes de los grupos guerrilleros, especialmente contra las FARC, está revelándose como fundamental para contrarrestar la ventaja que a éstos les proporciona un amplio dominio del terreno.

Las fuerzas navales también juegan un papel importante en la lucha contra el narcotráfico al lado del Ejército de Tierra y de las fuerzas policiales, y lo hacen de dos formas: mediante la vigilancia de la costa, principal salida para la exportación de la droga, y mediante el control de los ríos, vías naturales de comunicación y, en gran parte del territorio, únicas rutas que permiten el desplazamiento con ciertas garantías. La Infantería de Marina es la encargada de esta tarea, organizándose en tres brigadas fluviales, más una costera y otra de adiestramiento. Hay que señalar que los ríos de Colombia suman algo más de 22.500 kilómetros, de los que unos 18.000 son navegables. Una gran parte de las acciones de las brigadas fluviales se dirigen a la lucha contra el narcotráfico, realizando tres tipos principales de operaciones: asalto a instalaciones de producción y almace-

namiento de cocaína, vigilancia e interdicción y, por último, apoyo (de fuego, de transporte, de acción integral). En los últimos años se ha producido una mejora de las capacidades con la adquisición de modernos buques “nodriza”, navíos de patrulla y apoyo, con protección contra armas ligeras, mejores medios de fuego y de mando y control, mayor maniobrabilidad y capacidad de portar un helicóptero. Las unidades fluviales colombianas se organizan en dos tipos de batallones: fluviales y de asalto fluvial. Los primeros se encargan de realizar misiones de interdicción y control, mientras que los segundos, mejor armados y dotados de personal profesional, se dedican a las operaciones ofensivas contra la guerrilla, contando para ello con capacidad anfibia. La organización operativa se basa en la articulación en grupos de combate fluvial, con un buque nodriza, dos elementos de combate fluvial, cada uno compuesto por cuatro pequeñas embarcaciones y un buque de apoyo para transporte de tropas. La doctrina fluvial colombiana establece que los grupos de combate tienen como misión el control del río, llevar a cabo infiltraciones nocturnas, apoyar al resto de elementos fluviales, obtener información y participar en cualquier operación ligada a la acción integral. En este sentido, esta doctrina recuerda a la aplicada por los norteamericanos en Vietnam, donde el empleo para acciones de transporte, fuera de tropas o fuera de recursos, no era la misión principal a desarrollar en la guerra de ámbito total que decidieron aplicar.

El 50% de la droga producida en Colombia sale fuera del país por vía marítima, aproximadamente el 30% por el océano Pacífico y el 20% por el Caribe. En éste emplean lanchas rápidas, pero en el Pacífico las condiciones de navegación no permiten el uso de estas embarcaciones y por ello usan otras de bajo perfil radar y difícil detección visual, en las que prácticamente sólo sobrepasa el nivel del agua la cabina. Finalmente, los narcotraficantes también hacen uso de submarinos ligeros construidos en el interior. Actualmente la acción de la Armada colombiana se basa en la cooperación con los Estados vecinos y en el esfuerzo en inteligencia humana y de señales, por lo que la prioridad está en la vigilancia permanente. Con un adecuado aprovechamiento de la información y de la inteligencia pueden controlar el litoral y, del mismo modo, realizar operaciones de fuerzas especiales para destruir los lugares de construcción de lanchas y submarinos.

La acción militar colombiana se ha basado en la comprensión de la íntima relación entre lucha contra insurrección y combate al narcotráfico; para poder reducir e incluso anular la capacidad de combate de las guerrillas se ha afrontado la reconquista del territorio, la acción contra el tráfico de drogas, centrándose tanto en la erradicación como en la prohibición. Para ello, adaptándose al endurecimiento del conflicto y, por qué no, gracias a la ayuda norteamericana, se decidió la modernización de las fuerzas armadas en organización, personal y medios, implicando directamente al Ejército de Tierra. Unidades territoriales se dedican a la erradicación manual y el control de movimientos, mientras que la brigada

contra narcóticos se encarga de la protección de los medios aéreos dispersores de defoliantes, así como asaltos aéreos contra objetivos de alto valor. La Armada, no obstante, tiene un papel crucial en la vigilancia y control de las fachadas marítimas y los ejes fluviales, vías de salida principal de la droga que se dirige hacia los Estados Unidos.

Conclusiones

La participación de la comunidad internacional en las operaciones de las dos últimas décadas ha demostrado que la acción militar no es suficiente para lograr alcanzar los objetivos políticos y estratégicos, sino que es necesaria una colaboración de todos los actores implicados sobre el terreno: gobiernos, fuerza militar, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y sector privado, en una acción que esté perfectamente coordinada e integrada.

El conflicto de Colombia ha visto cómo a lo largo de los años se han puesto sobre el terreno muy diferentes formas de actuación, desde el mero enfrentamiento de las fuerzas militares contra los grupos guerrilleros hasta la búsqueda de la distensión mediante procesos de negociación y diálogo. Sin embargo, sólo cuando se ha aplicado una estrategia en la que se han integrado todas las fuerzas políticas, sociales, económicas, militares y policiales de la nación, se han comenzado a ver resultados tangibles. El caso colombiano ha sido estudiado por la Alianza Atlántica y algunos de sus países con la finalidad de obtener enseñanzas que pudieran ser aplicadas en los conflictos en los que se han visto inmersos, especialmente el inacabado de Afganistán.

De este análisis profundo de la forma de actuar en Colombia en los últimos diez años se pueden destacar muchos aspectos, como la necesidad de apoyarse, al menos en las primeras fases, en una estrategia militar en la que el Ejército presione constantemente al adversario; el esfuerzo permanente para luchar contra la desconfianza de la población, ya que las etapas de intervención y de estabilización se llevarán a cabo habitualmente en un clima de sospecha; buscar el equilibrio entre los esfuerzos militares y los sociales, teniendo en cuenta que éstos serán estériles en ausencia de un clima de seguridad mínimo; continuidad en la acción, no pudiendo abandonar una zona una vez que se ha entrado en ella, comenzando la reconstrucción política, social y económica inmediatamente después de su liberación; coordinación entre las diferentes agencias, siendo la clave del éxito una verdadera acción integral; la seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para preservar la capacidad de gobierno, de promover el bienestar y de promover el progreso social; finalmente, no se puede lograr el éxito sin el apoyo internacional.

Quizá no se dispone todavía de la perspectiva suficiente para concluir que la política aplicada, primero por Álvaro Uribe y después por Juan Manuel Santos, ha sido la adecuada y vaya a conseguir la normalización absoluta de la situación en Colombia, pero parece evidente que muchas cosas han cambiado. En cualquier caso, la clave de la acción del Estado colombiano en la tarea de la recuperación social del territorio está establecida en la búsqueda y el mantenimiento de la legalidad, especialmente por lo que respecta a las actuaciones de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, todo ello para mejorar no sólo la apreciación y la opinión que la sociedad colombiana tiene de ellas, sino también la visión internacional del conflicto, la percepción que de él se tiene fuera de sus fronteras, especialmente entre el resto de los países de la región y en Europa. Un sentir favorable será siempre una vía para favorecer la cooperación entre Estados y para contrarrestar la habitualmente eficaz propaganda de las organizaciones guerrilleras.

LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS
ANTE EL CONFLICTO COLOMBIANO:
DOS PERSPECTIVAS DIFERENTES

MERCEDES GUINEA LLORENTE

LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS ANTE EL CONFLICTO COLOMBIANO: DOS PERSPECTIVAS DIFERENTES

Mercedes Guinea Llorente

*Profesora titular de Derecho internacional público
y relaciones internacionales.
Universidad Complutense de Madrid.**

1. Introducción: El conflicto colombiano en las políticas exteriores de los socios de Colombia.

El conflicto colombiano es uno de los más longevos y complejos de los que siguen activos en el actual contexto internacional post-Guerra Fría y que se arrastra a lo largo de unos cincuenta años¹. En estos momentos de fines de 2012 se ha abierto una ventana de esperanza, causada por las conversaciones de paz en el exterior entre el Gobierno del Presidente Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a las que incluso podría sumarse la otra guerrilla, el Ejército de Liberación Nacional (ELN)².

* Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora titular interina de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

1 Véase en relación al conflicto colombiano: Felipe GÓMEZ ISA (Coord.), *Colombia en su laberinto: Una mirada al conflicto*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008; Roberto GONZÁLEZ ARANA "Colombia: conflicto y postconflicto en el ámbito internacional", en: Roberto GONZÁLEZ ARANA (Ed.); *Colombia y el hemisferio frente al nuevo orden global*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2011, pp. 33-45; Miguel PECO YESTE y Luis PERAL, *El conflicto de Colombia*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2006; Bert RUIZ, *The Colombian Civil War*, North Carolina, MacFarland and Co, 2001; Andrés SOLIMANO, *Colombia. Essays on Conflict, Peace and Development*, Washington, The World Bank, 2000; Diane TAWSE-SMITH, "Conflicto armado colombiano", *Desafíos*, nº 19, 2008, pp. 270-299.

2 El 18 de octubre de 2012 se inauguraban formalmente en Oslo las conversaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, que seguían a seis meses de conversaciones secretas entre las partes. Tras su inauguración en Noruega las conversaciones continúan formalmente en La Habana desde noviembre. Esos dos países Noruega y Cuba actúan como mediadores en la negociación; mientras que Venezuela y Chile, como acompañantes. El ELN manifestó su voluntad de sumarse a las conversaciones de paz, posibilidad aún no contemplada por el Gobierno de Santos. El 19 de noviembre de 2012, las FARC anunciaban un alto el fuego unilateral de dos meses de duración como muestra de buena voluntad y compromiso con el resultado de las negociaciones.

El conflicto se ha convertido en un elemento estructural de la vida política colombiana, por ello no puede resultar obviado en las relaciones exteriores que mantiene el Estado colombiano con otros Estados y actores internacionales. En este trabajo nos proponemos estudiar las diferentes perspectivas de los dos principales socios internacionales de Colombia, la Unión Europea y Estados Unidos, y las estrategias que han desarrollado hacia el conflicto. Es preciso aclarar de antemano que ninguno de los dos actores está participando directamente en las negociaciones de paz, ni como mediadores, ni observadores o “acompañantes”. No son, por tanto, actores formales ni en el conflicto ni en su solución, pero su cooperación resultará esencial para consolidar cualquier solución.

Para abordar nuestro análisis es necesario, en primer lugar, que presentemos unas breves reflexiones sobre la naturaleza y los principales componentes del conflicto colombiano. Los dos actores se fijan y priorizan unas visiones sobre otras, dejando de lado, por diferentes razones, el abordaje de otros elementos. A continuación, expondremos las estrategias y políticas formuladas por los dos actores, adoptando sus respectivos puntos de vista y aplicando la metodología de las Relaciones Internacionales. Nos fijaremos en su concepción del conflicto, las respuestas ofrecidas, tanto dentro del marco de relaciones políticas como actuaciones concretas, si sigue la tendencia o no de la política exterior general y si responde o no a la naturaleza del actor internacional de que se trate.

A través de la comparación de todos estos elementos intentaremos trazar unas conclusiones. Ya puede anticiparse que tanto la concepción como las respuestas ofrecidas por la Unión Europea y Estados Unidos van a ser muy diferentes, teniendo en cuenta solamente la naturaleza de los propios actores internacionales. La una, un actor no estatal y políticamente complejo con una política exterior, con elementos intergubernamentales y comunes. El otro, siendo un Estado nación bien desarrollado y consolidado, que además, desde prácticamente sus orígenes, va a mantener una política exterior hegemónica hacia el conjunto del continente americano. De lo que antecede ya se puede anticipar que pensamos que una perspectiva constructivista es la más adecuada para abordar esta cuestión, partiendo de la premisa de que la naturaleza del actor, sus valores y desarrollos culturales y sus procesos decisorios en política exterior resultan clave para explicar el tipo de políticas formuladas.

2. El conflicto colombiano: Paradigma de la conflictividad internacional en el siglo XXI.

A nuestro juicio, el conflicto colombiano reúne todas las características de los conflictos internos internacionalizados que caracterizan la conflictividad internacional en el siglo XXI. No vamos a entrar aquí en el debate de si el conflicto

colombiano es interno o puede considerarse internacionalizado³. Desde un punto de vista político, sin embargo, no puede discutirse la existencia de elementos internacionales que se han ido desarrollando dentro de un conflicto de raíces internas, como la mediación internacional, la evidente implicación de Estados vecinos, de líderes internacionales, la imbricación de algunos de sus actores en redes terroristas internacionales, las sucesivas peticiones de ayuda por parte de distintos Gobiernos colombianos a la comunidad internacional o por no hablar de la “injerencia” de otros Estados en el conflicto⁴.

El conflicto colombiano es un buen ejemplo de la violencia armada internacional de nuestra época: es un conflicto de gran complejidad, con múltiples actores, causas e interrelaciones diversas, distintas manifestaciones de violencia, afectación de la población civil e implicación de diversos actores internacionales⁵. Todas estas complejas interrelaciones deben ser suficientemente conocidas e identificadas para poder plantear estrategias de resolución con posibilidades de éxito global, lo que no se ha conseguido en procesos anteriores⁶. Trazaremos algunas de estas características para explicar después los elementos del conflicto que los dos actores, europeo y estadounidense, priorizan y abordan.

3 Sobre la internacionalización del conflicto colombiano, véase: Roberto GONZÁLEZ ARANA, “Colombia: conflicto y postconflicto en el ámbito internacional”, *op. cit.*; Rodrigo PARDO y Leonardo CARVAJAL, “Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia”, en: Patti LONDOÑO y Leonardo CARVAJAL (Comps.), *Violencia, paz y política exterior en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 153-233; José Ricardo PUYANA VALDIVIESO, “Colombia frente a los retos del multilateralismo”. *Oasis*, n.º 11, 2005-06, pp. 85-102.

4 Podemos citar algunos ejemplos de cada uno de estos elementos de modo ilustrativo, que no exhaustivo. Puede así recordarse que el Secretario General de la ONU nombró, entre 1999 y 2005, delegados para Colombia con la misión de realizar buenos oficios en el proceso de paz conducido por Pastrana o la labor de apoyo a las conversaciones entre Gobierno y FARC de diversos Gobiernos extranjeros, como la Misión Técnica Exploratoria, formada por los Gobiernos de España, Francia y Suiza en 2005. Ejemplo de la “porosidad” de las fronteras al conflicto fue el bombardeo y posterior incursión de las Fuerzas Armadas colombianas en un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano con el subsiguiente conflicto diplomático y político entre Colombia, Ecuador y Venezuela. En determinados momentos, Jefes de otros Estados como Francia o Venezuela han mediado para obtener la liberación de secuestrados, como pudo ser las presiones del Presidente Sarkozy para obtener la liberación de Ingrid Betancourt, rehén en manos de las FARC. En el año 2010 salían a la luz, a través de las confesiones de un preso venezolano, la existencia de relaciones entre las FARC y la banda terrorista española ETA, cuyos dirigentes se habrían reunido en la selva venezolana donde, incluso, las FARC habrían prestado adiestramiento a etarras. Como posteriormente se analizará, el Plan Colombia no deja de ser una injerencia de Estados Unidos en el conflicto colombiano en apoyo del Gobierno, participando en operaciones antinarcóticos y antiinsurgencia.

5 Los siguientes elementos característicos de la violencia armada internacional en nuestros días están sacados del estudio empírico que, a continuación se cita. Hemos procurado trasladarlos al conflicto colombiano. Ekaterina STEPANOVA, “Trends in armed conflicts”, *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 43-71.

6 Desde los inicios del conflicto se han dado numerosas conversaciones de paz entre Gobierno y otros actores del conflicto. Algunas de ellas han sido parcialmente exitosas, llevando a la desmovilización de grupos armados. Desde 1991 hasta 2007 se han desarrollado, con interrupciones diferentes, conversaciones del Gobierno con el ELN y las FARC; unas veces, conjuntamente, y otras, por separado, con distintas mediaciones internacionales, sin resultados. Sí tuvieron más éxito las negociaciones con las AUC, que terminaron con la desmovilización de sus integrantes entre 2003 y 2005, si bien no con su completa reintegración en la vida civil. Sobre los distintos procesos de paz en Colombia, véase: Vicenç FISAS, *Anuario. Procesos de Paz 2012*. Barcelona, Escola de la PAU e Icaria Editorial, 2011, pp. 72-81.

1. Conflicto no interestatal: El conflicto colombiano es un conflicto interno que se ha internacionalizado, siendo fuente de inseguridad para sus vecinos, por la permeabilidad de las fronteras, tanto a la acción de las guerrillas como al narcotráfico. Además también tiene consecuencias para el conjunto de la sociedad internacional, tanto por las tensiones regionales que genera como por su acción sobre el debilitamiento del Estado colombiano. La producción de droga, las amenazas del narcotráfico u otras redes de delincuencia internacional también son importantes desafíos para la seguridad internacional.

2. Causalidad múltiple: Este conflicto responde a múltiples causas de naturaleza económica, social y política que se han ido agregando y multiplicando. Colombia es uno de los países más prósperos de América Latina, pero también un país con enormes desigualdades internas⁷. Los recursos están controlados por una oligarquía socioeconómica, cuya hegemonía se pone en cuestión por parte de las guerrillas. Mirando a sus raíces, el conflicto no deja de ser la suma de dos conflictos desarrollados en momentos históricos diferentes y que se superponen y acaban por confluir. Se puede así ver una disputa de las oligarquías por hacerse con el poder del Estado, que puede retrotraerse a los años de “La Violencia”, y el conflicto prototípico de la Guerra Fría de lucha por el poder político que aspira a imponer un modelo socioeconómico por parte de las FARC y el ELN. Además es preciso reseñar la disputa por la tierra mostrada por las demandas de un mejor reparto agrario, que encuentra su explicación en que Colombia es el único Estado iberoamericano que no ha experimentado una reforma agraria en su historia y que concentra una gran parte de tierras en manos de una pequeña parte de la población. Las FARC y el ELN ocupan territorios que pretenden propios, se financian a través de actividades de narcotráfico y defienden un derecho a la justicia⁸. Tampoco hay que olvidar el papel en el conflicto del control de otros recursos como las reservas petrolíferas en la zona del Putumayo.

3. Fragmentación de la violencia: A medida que el conflicto se ha hecho más complejo, se ha fragmentado. El conflicto político amplio, heredado de la Guerra Fría, sirve de entorno favorable para el desarrollo de otras formas de violencia, organizada o no organizada, y que se encuentran interconectadas. La fragilidad del Estado en parte del territorio colombiano lleva a la proliferación de distintas formas de violencia y al incremento de la delincuencia común. Las guerrillas armadas y los paramilitares alternan combates contra las fuerzas gubernamentales, Ejército y Policía, con violencia unilateral sobre la población

7 El PIB de Colombia en 2011 fue de 478.000 millones de USD, habiéndose producido un crecimiento del 5,9% del PIB. Para 2012 las estimaciones de crecimiento rondan el 4,7. En 2011 la renta *per cápita* fue de 10.400 USD. En 2011 Colombia ha obtenido un Índice de Desarrollo Humano ajustado por la igualdad de 0,479, el segundo más bajo de América del Sur, sólo por detrás de Bolivia, y por debajo de la media latinoamericana, establecida en el 0,543 (Fuentes: Banco Mundial, FMI y PNUD).

8 José María TORTOSA, “Panorama global de los conflictos armados actuales: Causas y tipología”, Ponencia presentada en: *I Jornada de Orientación y Compromiso Solidario*. Universidad de Comillas, 21 de febrero de 2001, en: www.ua.es/es/cultura/gepyd

civil, que puede calificarse de terrorismo. Así, desde hace más de dos décadas, Colombia se ha convertido en el escenario perfecto para el desarrollo de labores de cultivo de estupefacientes y de procesamiento de cocaína, es base de poderosos y muy violentos cárteles y “cartelitos”. La insuficiente rehabilitación y reincorporación a la vida civil de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ha producido la proliferación de bandas de delincuencia común y extorsión, conocidas como BACRIM.

4. Erosión de las fronteras entre las diferentes formas de violencia: A medida que la violencia se fragmenta, se rompe también la correlación entre actores determinados y su modo de acción⁹. Las guerrillas no sólo atentan contra el poder del Estado a través de combates clásicos, sino que adoptan tácticas terroristas contra la población civil¹⁰. Mezclan sus intereses con el narcotráfico como vía de financiación e, incluso, entran en conexión con redes delictivas internacionales, intercambiando coca por armas¹¹. En el pasado, el Estado se ayudaba en su acción contra las guerrillas del apoyo de los paramilitares del AUC. Junto a los combates también se denuncian ejecuciones extrajudiciales, lo que también se considera violencia unilateral contra civiles. El proceso de paz con los paramilitares de las AUC no ha logrado reintegrarlos plenamente en la vida social, y muchos de ellos han acabado en la delincuencia común para mantener su forma de vida¹².

5. Actores diversos y cambiantes: En este conflicto, junto al actor de naturaleza estatal identificado, el Gobierno de Colombia, se ha producido una diversificación de los actores no estatales en el conflicto y una transformación de los grupos violentos implicados. Inicialmente, entre éstos cabía identificar a grupos guerrilleros surgidos en 1964 que cuestionaban el poder de las élites, las FARC y el ELN. A éstos se les añadiría, a principios de los 80, los paramilitares, especialmente las AUC, para llevar a cabo la lucha contra insurgente. Posteriormente los actores se transforman y las separaciones entre actores y bandos, incluso, se vuelven difusas.

9 Así, para Gonzalo SÁNCHEZ “la multiplicidad de violencias en términos de sus orígenes, objetivos, geografía, *modus operandi* y estrategias, en donde lo pragmático y coyuntural parecería tener cada vez más peso en desmedro de los contenidos ideológicos. En los mismos escenarios se pueden encontrar, diferenciados pero también entrelazados, el crimen organizado, la lucha guerrillera, la guerra sucia y la violencia difusa”. Gonzalo SÁNCHEZ, “Guerra prolongada y negociaciones inciertas en Colombia”, en: Gonzalo SÁNCHEZ y Eric LAIR (Eds.), *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*. Bogotá, Norma, 2004, p. 22.

10 Se considera terrorismo el uso o amenaza de uso contra no combatientes o población civil motivada políticamente con el objetivo de causar un estado de conmoción entre la sociedad civil que consiga concesiones —en forma de acciones u omisiones— del Estado o ente político, cuyo poder se quiere erosionar. Véase: Ekaterina STEPANOVA, *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects*. Oxford, Oxford University Press, 2008.

11 Alexandra GUÁQUETA, “Colombia, seguridad y política exterior”, en: Martha ARDILA, Diego CARDONA y Socorro RAMÍREZ (Eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung y CEREC, 2005, pp. 27-59, esp. la p. 31.

12 En relación al proceso de inserción en la vida política y social de los combatientes de las AUC y los factores que lo han dificultado, véase: Alexandra GUÁQUETA, “The Way Back In: Reintegrating Illegal Armed Groups in Colombia Then and Now”, *Conflict, Security and Development*, vol. 7, n.º 3, 2007, pp. 417-456.

Las FARC y el ELN no sólo son guerrillas que procuran el control del Estado para conseguir un cambio de modelo económico-social sino que se han convertido en potentes actores de las redes del narcotráfico al perder, con el fin de la Guerra Fría, el apoyo político y el sustento financiero para su lucha¹³. Los paramilitares de la AUC, teóricamente, habrían desaparecido como actores del conflicto con la desmovilización entre 2003 y 2006. Sin embargo, la no aceptación del proceso de paz por parte de algunos elementos de sus filas los han transformado en bandas de delincuencia común en unos casos, mientras que otros han seguido vinculados al narcotráfico. Finalmente, los actores típicos del narcotráfico, los cárteles colombianos, han sufrido una transformación por la acción policial del Gobierno, apoyado por Estados Unidos. Los grandes cárteles tradicionales, como el de Cali o Medellín, desaparecen en los 90, pero han sido sustituidos por los llamados “cartelitos”, organizaciones de menor tamaño pero gran capacidad operativa.

6. No identificación clara de bandos de contendientes y principal afectación de la población civil: El hecho de que no existan enfrentamientos claros entre un bando —guerrilla, por ejemplo— y Ejército o Policía y que la mayor parte de las tácticas sean de violencia unilateral por parte de todos los actores sobre la población civil, pone encima de la mesa diferentes tipos de problemas¹⁴. Una de las consecuencias más relevantes del conflicto colombiano es la gran cantidad de refugiados y desplazados internos que ha producido, con la consecuente expropiación de tierras en aquellos territorios controlados por la guerrilla¹⁵. Desde un punto de vista jurídico, afecta además a cuestiones como la garantía de los Derechos Fundamentales o la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

7. Localización de la violencia y diversificación del fenómeno violento según las regiones: Las diferentes formas de violencia y los distintos actores tienden a localizarse en zonas territoriales diferentes, que reúnen cada una de ellas características propias. Así, el conflicto se ha desarrollado sobre todo en el ámbito rural. Puede verse cómo en diferentes territorios se alterna el control de la guerrilla, o el de las redes de narcotráfico o de bandas de delincuencia o, incluso, el gubernamental. La consecuencia fundamental de este rasgo es que cada una de las zonas requiere un tratamiento del conflicto concreto, donde la “gran política” debe tener en cuenta a la “pequeña política” e incorporar en todas las soluciones a los actores locales, sean políticos u organizaciones de la sociedad civil¹⁶.

13 Sobre la evolución de la acción y las estrategias de la FARC, véase: David J. WHITTAKER (Ed.), *The Terrorism Reader*. London, Routledge, 2012, (4.ª ed.), pp. 177-194.

14 Sobre la violencia contra la población civil en el caso colombiano, véase: Ekaterina STEPANOVA, “Trends in armed conflicts: one-sided violence against civilians”, *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press 2009, pp. 39-69, esp. pp. 61-66.

15 Como parte de las estrategias del Gobierno Santos para lograr la paz, se ha aprobado en junio de 2011 una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que está en vigor desde el 1 de enero de 2012, con la intención de devolver sus tierras a aquellas personas forzadas a abandonarlas por alguno de los actores del conflicto y a indemnizar a las víctimas.

16 En este sentido, en el marco del actual proceso de paz el Congreso de Colombia ha solicitado a la ONU su apoyo para la organización de Mesas Regionales de Paz, con el fin de que elaboren propuestas, ya

8. Conflicto consecuencia de la fragilidad o disfuncionalidad del Estado y a su vez lo causa: El conflicto no deja de ser consecuencia de la incapacidad del Estado colombiano de asociar a través de la política a todos los sectores sociales y políticos de su población¹⁷. Ese conflicto primigenio, propio de la Guerra Fría, y no resuelto, como otros de su área regional, es el que permite el caldo de cultivo adecuado para la proliferación de las otras formas de violencia, dadas las limitaciones del Estado para mantener el monopolio de la violencia. En la década de los 90, el debilitamiento de las instituciones hizo posible que las redes del narcotráfico y la corrupción llegaran a la política, produciéndose una contaminación de la política, encontrando su máximo exponente en las acusaciones de alianza del Presidente Samper y el narcotráfico. El conflicto y la imposibilidad del Gobierno colombiano de controlar efectivamente amplias zonas de su territorio causan fragilidad o disfuncionalidad del Estado para desempeñar sus funciones plenamente y, sobre todo, para controlar la proliferación de actores armados. Precisamente, la fragilidad del Estado para controlar el alto número de actores armados puede dificultar enormemente la consolidación de la paz y hacer que la violencia siga siendo alta incluso cuando el conflicto haya acabado formalmente. En paralelo, aunque Colombia sea una vieja democracia, se percibe una reducción de la calidad democrática como consecuencia de la erosión de la violencia, que mina la responsabilidad y la participación y reduce la soberanía efectiva del Gobierno¹⁸.

Una vez que hemos fijado los parámetros de análisis de la complejidad del conflicto, podemos concluir que no existe una dinámica única, sino varias interacciones entre actores diversos que deberán ser abordadas por separado y en su conjunto para lograr una resolución del mismo y una reconciliación del conjunto de la sociedad¹⁹. Como sostiene Cepeda, analizando el conflicto colombiano, *Es difícil separar estas amenazas. Hay una interrelación que hace que los diagnósticos que carecen de integralidad resulten precarios. Y, de la misma manera, que las estrategias para confrontarlas cuando son segmentadas no rindan los resultados esperados*²⁰. Veremos, a continuación, sobre cuáles de los siguientes elementos se fijan los actores internacionales europeo y estadounidense y las políticas que adoptan al respecto.

que consideran —razonadamente— que, sin tener en cuenta la problemática de cada región, de sus víctimas de sus comunidades y líderes locales, ningún acuerdo de paz puede tener capacidad de reconstruir el país con cimientos sólidos. “La ONU advierte que la paz hay que construirla desde las regiones”. *El Espectador*, 3 de noviembre de 2012.

17 Roberto GONZÁLEZ ARANA, “Colombia: conflicto y postconflicto en el ámbito internacional”, *op. cit.*, p. 36.

18 Erika MORENO, “Colombia: the effects of violence”, en: Daniel H. LEVINE y José E. MOLINA (Eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 2011, pp. 201-220.

19 Véase: Johan GALTUNG, *Tras la violencia 3R: Reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao, Bakeaz y Centro de Documentación y Estudios para la Paz, 1998.

20 Fernando CEPEDA, “El caso colombiano”, en: Claudio FUENTES S. (Ed.), *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*. Buenos Aires, FLACSO y Biblos, 2004, pp. 221-228.

3. LA UE ANTE EL CONFLICTO: ATACAR LAS CAUSAS Y EL ENFOQUE “SEGURIDAD Y DESARROLLO”.

Desde la década de los 80, en que América Latina entra en la política exterior europea, Colombia va a ser un socio de la Comunidad Europea, tanto bilateralmente y como parte de la Comunidad Andina de Naciones²¹. Vamos a examinar aquí cómo la Comunidad Europea —hoy Unión Europea (UE)— ha abordado el conflicto colombiano desde que lo establece como objetivo de su política exterior, a qué objetivos e intereses han respondido las políticas formuladas y qué eficacia han tenido éstas. Teniendo en cuenta la peculiaridad de la UE como actor internacional, tendremos en primer lugar que establecer una serie de características de este actor y su principal instrumento de acción exterior con el fin de poder desarrollar el análisis que nos proponemos. Finalmente, trataremos de plantear las perspectivas del compromiso europeo con la solución del conflicto colombiano en el futuro inmediato.

3.1. La UE como actor internacional y su política exterior común hacia Colombia.

La UE, como actor internacional, no deja de ser una anomalía en el actual sistema internacional, que se caracteriza por ser interestatal²². Jurídicamente se trata de una organización internacional de integración que, debido a la cesión de competencias nacionales en algunos ámbitos pertenecientes a la *baja política*, como el comercio o el desarrollo, tiene la capacidad de formular una política común y actuar en nombre de sus Estados miembros²³. En cambio, en el área de la *alta política*, diplomacia, seguridad y defensa, los Estados miembros han aceptado sólo coordinar sus políticas exteriores, produciéndose una actuación común solamente en caso de consenso entre los veintisiete y de que exista, por parte de esos Estados miembros, la voluntad de ceder la representación a las instituciones comunes. En segundo lugar, la UE, como actor internacional, es cambiante al

21 En relación a la política de la Unión Europea hacia Colombia y el conflicto colombiano, véase con carácter general: Margarita LILLO GONZÁLEZ y Antonio SANTAMARÍA GARCÍA, “La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 66, n.º 1, 2009, pp. 289-319; Philippe DE LOMBAERDE, Geert HAGHEBAERT, Socorro RAMÍREZ y An VRANCKX, *EU Policies towards the Colombian Conflict: Policy Coordination and Interregionalism*. Barcelona, OBREAL Background Paper, 2006; Philippe DE LOMBAERDE, Geert HAGHEBAERT, Socorro RAMÍREZ y An VRANCKX, “The Impact of EU Conflict Management in Colombia”, en: Fredrik SÖDERBAUM, *The EU and the Global South*. Boulder, Lynne Rienner, 2010, pp. 225-246.

22 Sobre la peculiar naturaleza del actor internacional europeo, véase: J. A. CAPORASO, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Postmodern?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º1, 1996, pp. 29-52; Charlotte BRETHERTON y John VOGLER, *The European Union as a global actor*, London Routledge, 2006 (2ª ed.); Roy GINSBERG, *The European Union in World Politics*. Boulder, Rowman and Littlefield, 2001; John MCCORMICK, *The European Superpower*. Basingstoke, Palgrave-McMillan, 2007.

23 Sobre el actual reparto de competencias en la acción exterior europea, véase: Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA, “La acción exterior europea en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 70-72, 2007, pp. 269-308; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA y M.ª José CERVELL HORTAL, *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*. Granada, Comares, 2010; Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, “Parte Sexta. La Acción Exterior de la Unión Europea”, en: Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 2010, (6.ª ed.), pp. 507-580.

reflejar también las consecuencias de ser un proceso político en evolución, tanto desde el punto de vista de la ampliación de sus miembros como de la profundización o incremento de competencias²⁴.

Este peculiar actor se ha caracterizado por formular a lo largo del tiempo una política exterior común, implementada a través de instrumentos de alta y baja política, que ha sido calificada como normativa para destacar la importancia que los valores tienen en ella²⁵. Valores como paz, democracia o derechos humanos no sólo son objetivos reales de muchas de las acciones exteriores europeas sino que, sobre todo, funcionan como aglutinadores para un consenso entre veintisiete Estados miembros con intereses frecuentemente diferentes²⁶. Este enfoque le ha llevado a ser caracterizada desde antiguo como una potencia civil de las relaciones internacionales²⁷. También subrayaríamos que la política exterior europea ha sido calificada de estructural, en la medida en que, a través de actuaciones a largo plazo, persigue cambiar las bases políticas, económicas y sociales de los terceros con los que entra en relación y que se encuentran en situación de conflicto o pobreza²⁸.

En el año 2003 la UE aprobó su Estrategia Europea de Seguridad, actualizada en 2008. En ambos casos se afirma que los conflictos armados son consecuencia de la falta de desarrollo económico, de las desigualdades y de la pobreza, y a su vez los conflictos impiden el desarrollo y causan mayor pobreza²⁹. Por tanto, para la UE los conflictos no sólo deben abordarse desde la intervención política, sino también con instrumentos como la cooperación para el desarrollo, que reduzcan la pobreza y las desigualdades, promuevan el buen gobierno, los derechos humanos, el desarrollo y combatan las causas profundas de la desigualdad y el conflicto³⁰. Para ello, en su enfoque contra los conflictos ha desarrollado el

24 En otro lugar, hemos abordado las consecuencias que la naturaleza cambiante de la UE tienen para su perfil como actor internacional: Mercedes GUINEA LLORENTE, "Innovación diplomática: la naturaleza de la Unión Europea como actor internacional", en: José Manuel SOBRINO HEREDIA (Dir.), Joaquín ALCAIDE FERNÁNDEZ y José Manuel PUREZA (Coords.), *Innovación y conocimiento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Lisboa, 23 y 24 de noviembre de 2009*. Madrid, Marcial Pons y AEPDIRI, 2010, pp. 437-443.

25 Ian MANNERS, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, pp. 235-258.

26 Los valores y objetivos que debe promover la política exterior europea se recogen en el artículo 3.5 del TUE, así como en el 21 del mismo Tratado. Son la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos, el respeto de la dignidad humana, la igualdad y solidaridad y el respeto a los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

27 François DUCHÊNE, "Europe's Role in World Peace", en: Richard MAYNE (Ed.), *Europe Tomorrow, Sixteen Europeans Look Ahead*. London, Collins Publishers, 1972, pp. 32-47; François DUCHÊNE, "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", en: Max KOHNSTAMM y Wolfgang HAGER (Eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. London, MacMillan Press, 1973, pp. 1-21.

28 Sobre esta cuestión, véase: Stephan KEUKELEIRE y Jennifer MCNAUGHTAN, *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2008.

29 CONSEJO EUROPEO, "Una Europa segura en un mundo mejor". *Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 1-2.

30 CONSEJO EUROPEO, "Ofrecer seguridad en un mundo en evolución". *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 11 de diciembre de 2008, p. 2.

llamado “binomio seguridad-desarrollo”, donde apuesta por construir seguridad a través de políticas de cooperación para el desarrollo que busquen la erradicación de la pobreza, la resolución de los conflictos violentos y la construcción de una paz sostenible³¹.

Teniendo en cuenta la concepción general europea sobre los conflictos y las vías para abordarlos, veremos ahora cuál ha sido el enfoque unilateral de la UE hacia el conflicto en Colombia. Atendiendo a las posiciones adoptadas por el Consejo de la UE, puede verse cómo se reitera a lo largo del tiempo una serie de constantes en relación al conflicto colombiano³². Esas constantes serían la solidaridad de la UE con el sufrimiento del pueblo colombiano, la preocupación por los derechos humanos y por la fragilidad del Estado colombiano; el apoyo, sin ambages, a una solución negociada al conflicto, la necesaria implicación de la sociedad civil en esa negociación y la oferta de colaboración para la reconstrucción postconflicto tanto a través de la cooperación en marcos multilaterales como con ayuda bilateral.

Para la UE la solución al conflicto pasa por el reforzamiento de la democracia, los Derechos Humanos, la construcción institucional, la lucha contra la corrupción y contra la producción y el tráfico de drogas. Así, progresivamente la UE da la bienvenida a distintas reformas constitucionales y legislativas que persiguen estos objetivos, aunque, en ocasiones, sin ahorrar críticas cuando se han considerado insuficientes en su alcance o en su implementación a causa de los altos niveles de corrupción e impunidad. Así, entre otros, el Consejo apoyó el Plan Barco contra la droga de 1990, la reforma constitucional de 1991 y la Ley de Justicia y Paz de Uribe, aprobada en 2005, como marco jurídico general para el desarme, la desmovilización y la reinserción. Más recientemente se ha acogido positivamente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, del Presidente José Manuel Santos, de 2011.

La protección efectiva de Derechos Humanos ha sido y continúa siendo una preocupación constante para todas las instancias europeas, que han condenado reiteradamente tanto su flagrante violación por parte de los actores armados como los insuficientes esfuerzos del Gobierno por garantizarlos³³. Esta cuestión, incluso, ha sobrevolado los debates recientes sobre la aprobación del Acuerdo de

31 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Security and Development*. Bruselas, 20 de noviembre 2007 (15097/07).

32 Véanse entre otros: CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*. Bruselas, 10 de diciembre de 2002, p. IV; CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*. Bruselas, 26 de enero de 2004, pp. 15-17; CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES, *Conclusiones del Consejo de la UE sobre Colombia*. Luxemburgo, sesión n.º 2678, 3 octubre 2005; CONSEJO DE ASUNTOS GENERALES, *Conclusiones del Consejo de la UE sobre Colombia*. Bruselas, sesión n.º 2830, 19 noviembre 2007.

33 Además de los llamamientos del Consejo en sus Conclusiones sobre Colombia, el Parlamento Europeo ha aprobado un buen número de Resoluciones condenando las violaciones de Derechos Humanos, tanto por parte de los actores del conflicto como del propio Gobierno colombiano. Véase entre otras: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la situación en Colombia*. Estrasburgo, 24 de octubre de 1996 (PE252.724).

Libre Comercio entre la UE y Perú y Colombia, acuerdo que incluye la condicionalidad democrática³⁴.

El enfoque de las desigualdades como causantes del conflicto está presente en todos los documentos de la UE sobre la cuestión y la necesidad de combatirlos del mismo modo que el terrorismo y el narcotráfico. Igualmente favorece los marcos internacionales para la resolución del conflicto, defendiendo tanto la labor del enviado de Naciones Unidas de turno como de la Organización de Estados Americanos. En relación a la resolución del conflicto, se reitera una y otra vez el apoyo a una solución negociada, donde participen la sociedad civil y las autoridades regionales, y que dé una respuesta completa a las demandas y derechos de las víctimas del conflicto.

Este enfoque de priorizar una resolución completa del conflicto y comprensiva del conflicto, comenzando por atacar las causas de base, se ha mantenido constante desde las primeras posiciones europeas. No sería alterado ni siquiera con el planteamiento del Gobierno Pastrana del Plan Colombia en 1998, el apoyo de Estados Unidos y el endurecimiento por parte de Uribe de la estrategia militar a través de su “Política de Seguridad Democrática” formulada en 2002. El Parlamento Europeo se opondría tajantemente a este enfoque del Plan Colombia por considerar que no era fruto de un proceso de diálogo entre todos los actores sociales, y que una actuación viable de paz no podía consistir sólo en acciones para combatir la producción y el tráfico de drogas, sino que debía emprenderse una acción global de construcción institucional y desarrollo económico y social³⁵. El Parlamento además alertaba de que la fumigación aérea y el uso de agentes biológicos producían importantes daños contra el medioambiente y empeoraban las condiciones de vida de los habitantes de Colombia, produciendo más desplazamientos forzados. Por tanto, para el Parlamento Europeo, el Plan Colombia, más que facilitar, reduce aún más las posibilidades de resolución del conflicto. Como consecuencia de una posición tan firme, la Comisión Europea no tuvo más remedio que dejar claro que aunque participaría en las donaciones internacionales del G-24, en ningún caso, se apoyarían operaciones militares contra el narcotráfico o la fumigación.

34 En el seno del Parlamento Europeo, mucho se ha discutido sobre el respeto por parte de Colombia de los Derechos Humanos, además de los derechos sindicales y sociales y derechos de las minorías indígenas y afrocolombianos como requisito fundamental para que el Acuerdo de Libre Comercio recibiera la luz verde. Véase al respecto: PARLAMENTO EUROPEO, *Debatos sobre el acuerdo comercial entre la UE y Colombia*. 22 de mayo de 2012.

35 En este sentido, el Parlamento Europeo afirmaría “que la situación y el conflicto actuales en Colombia no son sólo de carácter armado, sino que también tienen una dimensión social y política cuyo trasfondo es la exclusión económica, política, cultural y social”, “que un mayor grado de militarización de la lucha contra la droga acarrea el riesgo de una escalada del conflicto en la región, y que las soluciones militares no pueden conducir a una paz duradera”, y mostraba su preocupación por que “el Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos ya comprometidos por la Unión Europea y que ponen en peligro sus programas de cooperación”. Véase: PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia*. Estrasburgo, 1 de febrero de 2001 (B5-0087/2001), puntos 2 a 4.

Como la mayor parte de los actores internacionales, la propia UE también sufrió un proceso de “securitización” tras el 11-S. El enfoque hacia el conflicto colombiano no sufriría un giro abrupto, pero sí matizaciones. Tras el 11-S la posición del Parlamento Europeo ante las estrategias de seguridad del Gobierno colombiano, apoyados por Estados Unidos, no sería tan tajante³⁶. Igualmente, en el año 2002 se decidiría la inclusión de las fuerzas insurgentes colombianas —FARC, ELN, AUC— en la lista de organizaciones terroristas de la UE, lo que comprometería cualquier posible papel de mediación entre Gobierno y actores armados. No obstante, el enfoque general sigue siendo el mismo: la solución negociada, las reformas políticas y económicas y la participación de la sociedad civil.

3.2. Las relaciones entre la CEE/UE y Colombia: el conflicto en los marcos jurídico-políticos.

Desde sus inicios en 1983, las relaciones de la CEE/UE con Colombia se han caracterizado por desarrollarse, a la vez, en marcos multilaterales y de forma bilateral, resultando unos u otro de aplicación en función de la materia.

Los marcos multilaterales de relación entre la UE y Colombia son tres fundamentalmente: el Diálogo Birregional UE-América Latina y el Caribe³⁷, el Foro Comunidad Europea-Grupo de Río³⁸ y las relaciones UE-Comunidad Andina, organización subregional de integración económica de la cual Colombia forma parte, y que es la más relevante en relación al conflicto. Con los países del Acuerdo de Cartagena, que posteriormente conformarían la Comunidad Andina, la CEE/UE ha firmado hasta tres acuerdos de cooperación sucesivos, en 1983,

36 Apenas diez meses después de la Resolución sobre el Plan Colombia, en una Resolución donde condena tajantemente el recrudecimiento de la violencia, sobre todo por parte de las FARC, el Parlamento Europeo matizaría su posición sobre la acción militar: “Reitera su compromiso de lucha contra el narcotráfico, cuya respuesta única no ha de venir mediante la acción militar, sino que requiere igualmente una acción social y económica concertada con la población civil afectada y los países receptores y consumidores.” PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre Colombia*. Estrasburgo, 4 de octubre de 2005 (B5-0659/2001), pto. 10.

37 El marco de relación birregional se puso en marcha en 1999 a través de un sistema de cumbres bianuales y conferencias ministeriales. Ha desarrollado en su seno cooperación en torno a tres objetivos principales: promoción de la regionalización, cohesión social e innovación. No vamos a detenernos en su análisis por no haber tratado directamente el conflicto colombiano, a pesar de que algunos de los programas e iniciativas de transferencia de buenas prácticas en materia de cohesión social, como EUROSOCIAL, tienen una clara relevancia para nuestro objeto de estudio. Ni siquiera las declaraciones finales de las cumbres han tenido la costumbre de aludir al conflicto colombiano, por faltar una visión común objeto de consenso. La única excepción fue el Compromiso de Madrid de 2002, coincidente con las conversaciones de paz de Pastrana, que declararían: “Rechazamos las reiteradas violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional humanitario por parte de grupos al margen de la ley en Colombia, y condenamos los ataques terroristas y los secuestros, incluidos los perpetrados en fechas recientes. Igualmente, apoyamos la búsqueda de una solución negociada del conflicto en Colombia”. Véase: *Declaración Final de la II Cumbre ALC-UE*. Madrid, 16 de mayo de 2002, punto 10.

38 Foro birregional para el diálogo político y la cooperación, institucionalizado en 1987. Sobre sus objetivos y utilidad para ambas partes, véase: CEE y GRUPO DE RÍO, *Acta de la Primera Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Comunidad Económica Europea y el Grupo de Río*. Luxemburgo, 26 y 27 de abril de 1991.

1993 y 2004, y ha puesto en marcha un marco de diálogo político multilateral desde 1996³⁹. La finalidad de estos acuerdos, que han ido profundizando en las relaciones, es dar cobertura política a las relaciones entre la UE y los países andinos, sentar las bases de una cooperación económica, comercial y técnica y dar apoyo a la integración regional en la zona⁴⁰.

En la actualidad, las relaciones políticas y económicas con Colombia, por tanto, se articulan por medio del acuerdo UE-Comunidad Andina, de 2004⁴¹. Es un acuerdo de tercera generación que se asienta sobre los valores compartidos de los principios democráticos, los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, la promoción del desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática y la lucha contra la corrupción. Un examen detenido del Acuerdo no muestra alusión directa alguna al conflicto colombiano, pero incluye referencias indirectas suficientes para darle cabida dentro de este marco de cooperación.

Su artículo 9 establece una cooperación en materia de prevención de conflictos que se base en una política de paz integral: *“Esta política estará basada en el principio del compromiso y la participación de la sociedad y se centrará principalmente en el desarrollo de las capacidades regionales, subregionales y nacionales. Garantizará a todos los grupos sociales las mismas oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales, reforzará la legitimidad democrática, promoverá la cohesión social y la gestión eficaz de los asuntos públicos, creará mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos y fomentará una sociedad civil activa y organizada”*. Este acuerdo establece también una base jurídica relativa a la cooperación para el retorno de personas desplazadas, desarraigadas y antiguos miembros de grupos armados ilegales en su artículo 46, que prevé asistencia económica para financiar medidas a largo plazo de retorno voluntario, asistencia a las víctimas y reinserción de excombatientes.

Se prevé también en este Acuerdo Marco, en su artículo 47, continuar con la cooperación ya consolidada de la lucha contra las drogas y las redes delictivas dedicadas al tráfico de estupefacientes. En esta cooperación destaca el Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre drogas entre la Unión Europea y la Comuni.ad

39 Council regulation (EEC) n.º 1591/84 of 4 June 1984 concerning the conclusion of the Cooperation Agreement between the European Economic Community, of the one part, and the Cartagena Agreement and the member countries thereof —Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela— of the other part, OJ L153, 8.6.1984, pp. 1-10; EUROPEAN UNION/ANDEAN COMMUNITY, *Joint Declaration on Political Dialogue between the European Union and the Andean Community (Declaration of Rome)*. Rome, 1 July 1996.

40 Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República de Venezuela. Copenhague, 23 de abril de 1993.

41 Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus Estados miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra parte. Quito, 15 de octubre de 2003.

Andina, así como la firma con cada uno de los Estados de acuerdos prohibiendo los precursores y sustancias químicas necesarios para el procesamiento de los estupefacientes. Este objetivo de la cooperación para la UE no es sólo relevante como elemento clave en la resolución del conflicto colombiano, sino que también responde al interés europeo de reducir la oferta de cocaína en los mercados internacionales.

En este marco multilateral se desarrollan las relaciones comerciales entre la UE y Colombia. Este país y Perú han firmado, el 26 de junio de 2012, un Acuerdo Multipartes de Libre Comercio con la UE, que se aplicará de forma provisional desde enero de 2013, y que sustituye al marco de Sistema de Preferencias Generalizadas *Plus* que se aplicaba a estos países⁴². Este Acuerdo resulta fundamental para dinamizar el comercio, ya que elimina derechos arancelarios y barreras técnicas; pero su alcance va más allá: busca también el desarrollo sostenible de Colombia y la diversificación de actividades económicas como alternativa al cultivo de droga y el desarrollo económico que ayude a resolver el conflicto⁴³. Busca también el cambio de estructuras político-sociales de estos países, ya que incluye cláusulas de Derechos Humanos, Estado de Derecho, el compromiso por respetar los derechos laborales y sindicales incluidos en los Convenios de la OIT suscritos y estándares medioambientales. Trata de ser, por tanto, otra pieza en el abordaje multidimensional de las causas del conflicto.

Las materias que se dejan para el ámbito bilateral comprenden, fundamentalmente, la coprogramación de la ayuda para el desarrollo, la materialización de compromisos jurídicos en la lucha contra el narcotráfico y el diálogo político sobre cooperación comercial y empresarial. Así, para dar cobertura a la ejecución de la Ayuda al Desarrollo destinada desde la UE a Colombia, se firmaría un Convenio Marco que define el ámbito jurídico y técnico para articular la cooperación para el desarrollo entre las partes⁴⁴. También de forma bilateral se han firmado acuerdos de cooperación para combatir la producción y el tráfico de estupefacientes⁴⁵. Como es común a toda la cooperación para el desarrollo, el marco bilateral es también utilizado para las consultas previas para definir los objetivos de

42 *Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, on the other part*, 26 June 2012 (EU/CO/PE/en1), en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147704.pdf. Ha sido aprobado por el Parlamento Europeo el 11 de diciembre de 2012 en Estrasburgo.

43 Así, la Alta Representante Ashton afirmaríala ante el Parlamento Europeo: *"En Colombia, se espera que las oportunidades económicas que aportará este acuerdo contribuyan a romper el predominio de la economía ilegal basada en la droga y a apoyar el plan de paz del Presidente Santos."* Catherine ASHTON, Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Informe anual al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y opciones fundamentales de la PESC en 2011*. Bruselas, 4 de octubre de 2012 (14605/12), p. 67.

44 *Convenio-marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de cooperación económica con la República de Colombia*. 14 de diciembre de 2000.

45 *Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas*. DOCE L 324, de 30-12-1995, p. 11.

la cooperación y que se plasmarán después en el Documento de Estrategia País (DEP)⁴⁶. Además, desde 2009 se ha puesto en marcha un Mecanismo de Consultas Bilateral, que suele celebrarse anualmente, sobre temas de interés común relacionados con el desarrollo sostenible, el comercio y la cooperación técnica⁴⁷. También desde esa misma fecha se estableció un diálogo recíproco sobre derechos humanos de carácter voluntario, que se celebra dos veces al año⁴⁸.

El DEP fue negociado entre la Comisión y el Gobierno colombiano de Uribe, y es el principal instrumento de la política exterior europea que decide ya la aplicación de la financiación a acciones concretas hasta 2013⁴⁹. El DEP sostiene que “*no existe una única solución para promover la paz en el país; es necesario combatir simultáneamente los distintos componentes del conflicto (...) Para obtener resultados de cara a la resolución del conflicto en Colombia, a corto plazo la UE debe aportar, en primer lugar, una asistencia a las víctimas; a medio plazo, debe buscar la promoción de la paz a nivel local y nacional, y, por último, para lograr una resolución duradera, debe dedicarse a la promoción del desarrollo para todos, teniendo como objetivo final combatir la raíz del conflicto armado*”⁵⁰.

3.3. La UE ante el conflicto colombiano: instrumentos y realizaciones.

Este marco y los anteriores muestran, en los textos jurídicos, la opción por abordar el conflicto colombiano desde una óptica *bottom-up* a través de la cooperación para el desarrollo y las acciones humanitarias principalmente. Esto es, a través de instrumentos de *baja política* o comunitarios que ataquen sus causas, en aplicación de lo dispuesto en los principales documentos estratégicos europeos. También se ha visto la opción por encontrar una solución regional al conflicto e implicar a todos los componentes de la sociedad civil en su solución⁵¹.

46 COMISIÓN EUROPEA, *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*, 28 de marzo de 2007 (E/2007/484).

47 Véase al respecto el *Memorandum de Entendimiento entre la Comisión Europea y Colombia para el desarrollo de consultas bilaterales*, firmado en 2009, y *Joint Statement. Second Meeting on the EU-Colombia Bilateral Consultation Mechanism*. Bruselas, 21 de noviembre de 2012.

48 Véase: SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, *Derechos humanos y democracia en el mundo. Informe sobre la acción de la UE en 2011*. Bruselas, 2012, p. 267.

49 En el periodo de programación anterior, 2001-2006, se siguió el mismo procedimiento de aprobación de un DEP negociado bilateralmente. Ese plan, sobre todo, sería el resultado tanto del estudio inicial hecho por la Comisión Europea (Comunicación COM(2000) 670), como de los compromisos que asumió la UE en la reunión de donantes del G-24 en 2001. Los sectores prioritarios sobre los que centrar la ayuda serían: a) desarrollo económico y social y lucha contra la pobreza; b) desarrollo alternativo; c) apoyo a la reforma del sector de la justicia; d) apoyo a la promoción de los derechos humanos, y e) ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto. Véase COMISIÓN EUROPEA, *Colombia. Documento de Estrategia País 2001-2006*.

50 COMISIÓN EUROPEA, *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*, 28 de marzo de 2007 (E/2007/484), p. 7.

51 Los autores subrayan la constancia de la UE en mantener esta visión propia y singular de una manera constante, incluso ante las presiones unilateralistas de Estados Unidos. Visión que se define como “una perspectiva integral, enfatizando su dimensión regional y la participación de la sociedad civil”. Margarita LILLO GONZÁLEZ y Antonio SANTAMARÍA GARCÍA, “La Unión Europea y Colombia...”, *op. cit.*, pp. 289-290.

Tenemos que preguntarnos, sin embargo, si en algún momento la CE/UE ha sido un actor diplomático activo en la búsqueda de una solución al conflicto. En ninguna de las negociaciones de paz —ensayadas y/o culminadas— entre los distintos grupos insurgentes y el Gobierno colombiano, ni la UE en cuanto tal, ni ninguno de sus Estados miembros han tenido una intervención directa. Sin embargo, en el año 2000 la UE, a resultas del impulso de España, decidió acompañar los esfuerzos pacificadores del Presidente Pastrana formando parte del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, que afirmarí una y otra vez que la salida negociada era la única posible al conflicto, pediría concesiones a todas las partes, haría llamamientos al respeto de los Derechos Humanos y recomendaría la adopción de políticas de desarrollo para abordar las causas del conflicto⁵². El año siguiente, en Bruselas, se conformaría una Mesa de Donantes, conocida como el G-24, donde participaban todos los Estados miembros de la UE, con la finalidad de articular el apoyo financiero de la comunidad internacional a los esfuerzos de paz⁵³.

La falta de actoría directa en el conflicto puede hallar la explicación en varias razones. La primera de ellas sería consustancial a la política exterior europea, intergubernamental y que exige la unanimidad. Sin embargo, hay que recordar que este rasgo no excluye *a priori* la posibilidad de que la UE pueda desarrollar un papel activo en los conflictos, como se dio en los 80 en el caso del Proceso de San José, en Centroamérica⁵⁴. En el caso del conflicto colombiano, había cohesión en los Estados miembros en el origen de las conversaciones de paz de Pastrana y liderazgo de España, mostrada por el apoyo a la solución negociada. No parece que existieran en aquel momento intereses divergentes de los Estados miembros.

Esa cohesión, sin embargo, salta por los aires a partir de 2001 en que Estados Unidos refuerza su cooperación con el endurecimiento del Plan Colombia. El Parlamento Europeo, con quien se alinearon algunos Estados miembros como Francia y Alemania, condenaron enérgicamente el enfoque militar de las acciones del Plan Colombia contra el narcotráfico por los efectos desestabilizadores que tendría en el conflicto y los daños evidentes sobre la población y el medioambiente. Otros Estados, como el Reino Unido, los Países Bajos y España, rompieron la unidad de enfoque anterior para dar apoyo a la actuación estadounidense en el conflicto. Se cumple así una de las constantes de la política exterior europea: la ruptura de una posición común cuando Estados Unidos desarrolla y aplica otra divergente a la europea. Esa situación se agudizaría cuando Estados como España enviaron armas en

52 El papel de acompañamiento de la comunidad internacional a los procesos de paz en Colombia se conoce con el nombre de Proceso Londres-Cartagena-Bogotá, por las ciudades donde se han celebrado estas relevantes conferencias internacionales. Puede encontrarse más información sobre sus acuerdos y mecanismos creados en la página web del PNUD en Colombia. www.pnud.org.co

53 Los 24 eran los 15 países miembros de la UE más Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, México, Noruega y Suiza. Acordaron aportar 800 millones de dólares, de los cuales más de la mitad serían asumidos por Estados Unidos a través del Plan Colombia.

54 Véase a este respecto: Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy and Central America*. London/ New York, St. Martin's Press, 1995.

apoyo a la Estrategia de Seguridad Democrática del Presidente Uribe y a la alianza militar contra la insurgencia y el narcotráfico, reforzada por Bush.

Aunque no ha tenido éxito como actor diplomático, la UE ha estado fuertemente implicada en las últimas décadas en la resolución del conflicto, diseñando una estrategia multidimensional con diferentes realizaciones. Estrategia que aúna el diálogo político, la acción en marcos internacionales como el G-24, la ayuda humanitaria, la cooperación para el desarrollo, la política comercial y el componente externo de las políticas internas de la UE⁵⁵.

Durante los últimos veinte años la ayuda humanitaria europea es uno de los instrumentos, si bien con una óptica de corto plazo, con los cuales la UE actúa en Colombia. Como consecuencia del conflicto y debido sobre todo a la afectación directa de la población civil colombiana, este país sufre una crisis humanitaria continuada y prolongada a lo largo de más de cuarenta años, cifrándose en más de 550.000 los refugiados y cerca de cinco millones los desplazados⁵⁶. En 1993, la Comisión Europea inició sus primeras operaciones humanitarias en Colombia con la finalidad de atender a la población víctima del conflicto. Desde entonces el apoyo europeo a los refugiados, desplazados, poblaciones afectadas por el conflicto o por catástrofes naturales ha sido constante.

La UE es el primer donante de ayuda humanitaria en Colombia, país que también es el primer receptor de esta ayuda en el continente americano⁵⁷. Desde 1997 la acción humanitaria comenzó a organizarse de una manera más sistemática con la aprobación de Planes Globales de carácter anual. Desde la actuación europea se viene priorizando, sobre todo, la atención a las víctimas de la población civil, estén desplazadas dentro de Colombia o refugiadas en los Estados vecinos. Se financia ayuda alimentaria y de emergencia, asistencia legal y apoyo institucional para su inserción social. Igualmente, se destina una partida relevante a aliviar las necesidades de la población en caso de desastres naturales, dado que este país es muy proclive a éstos y no cuenta con estructuras institucionales suficientes para darles respuesta. En este último sentido, Colombia también es beneficiaria del Programa DIPECHO de la Comisión Europea, que tiene la finalidad de proporcionar a comunidades vulnerables capacidades para dar respuesta a desastres naturales⁵⁸.

55 COMISIÓN EUROPEA, *Colombia. Documento de Estrategia País 2007-2013*, 28 de marzo de 2007 (E/2007/484), p. 7.

56 En aplicación de la nueva Ley de Restitución de Tierras y Víctimas, el Gobierno colombiano ha registrado 3,7 millones de desplazados en el interior del país, pero ACNUR considera que llegan a los cinco millones. Fuente: ACNUR 2011.

57 Desde 1997 hasta 2011, los distintos Planes Globales han destinado un total de 145,8 millones de euros a la atención a la población civil víctima del conflicto (poblaciones recientemente desplazadas, refugiados, población rural afectada, mujeres, niños, poblaciones afrocolombianas e indígenas); 10,5 millones de euros a paliar los efectos de catástrofes naturales, y 4,5 a la construcción de capacidades frente a desastres naturales a través del Programa DIPECHO. Fuente: ECHO.

58 El Plan de Acción DIPECHO fue puesto en marcha por la Comisión Europea en 1999 con el objetivo de asegurar la capacidad de respuesta de terceros países en caso de catástrofes naturales. Financia proyectos de

La cooperación para el desarrollo, o AOD, busca abordar las causas del conflicto en el largo plazo y tiene un protagonismo fundamental. Colombia no fue receptor bilateral de ayuda europea para el desarrollo hasta 1984, dado que no era uno de los países con mayores problemas de desarrollo de la región⁵⁹. En los primeros años de la década de los 80 la ayuda sería modesta y no tendría como objeto directo el conflicto. A partir de 1990, el Presidente colombiano Virgilio Barco presentó a las instituciones comunitarias un plan integral de desarrollo económico, el Plan Especial de Cooperación Económica, con la finalidad de contrarrestar la negativa influencia de la droga. Esta iniciativa tuvo como consecuencia que se incrementara notablemente la ayuda a Colombia, aprobándose un paquete de 60 millones de euros para cuatro años en octubre de 1990⁶⁰. La cooperación europea iba destinada a dos ámbitos principalmente: planes de desarrollo alternativo, sobre todo de sustitución de siembras y asistencia técnica en la lucha contra narcóticos. Sería complementada además con una estrategia comercial que más adelante se expondrá. El objetivo, por tanto, era diversificar las fuentes de la economía con el fin de combatir la dependencia de los cultivos y el tráfico de droga.

Esta tendencia se reforzaría a partir de la petición de ayuda a la comunidad internacional por parte del Presidente Pastrana, articulada a través del diálogo del G-24. En el periodo 2001-2006, la UE destinaría en torno a 105 millones de euros a distintos programas y actuaciones en los siguientes sectores de intervención: apoyo al proceso de paz (46%), poblaciones desplazadas (16%), medio ambiente, grupos étnicos y desarrollo rural (16%), consolidación del Estado de Derecho, derechos humanos y justicia (13%) y desarrollo económico y social (9%). Para el periodo 2007-2013, el Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo ha asignado 160 millones de euros para la realización de actuaciones en los siguientes sectores: a) paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo; b) Estado de Derecho, justicia y derechos humanos, y c) competitividad y comercio. Junto a ello hay que tener en cuenta que proyectos relacionados con el conflicto también son destinatarios del Instrumento de Derechos Humanos y Democracia y del Instrumento de Estabilidad⁶¹. La singularidad de la AOD destinada a Colombia es su fuerte significado

preparación ante desastres en regiones de alto riesgo de fenómenos naturales a través de Planes de Acción bianuales.

59 Aun cuando no vamos a detallarlo aquí, es preciso recordar que además Colombia es beneficiaria de proyectos multilaterales europeos de espectro regional y subregional, en el marco de la cooperación UE-América Latina y Caribe y UE-Comunidad Andina.

60 En estos años se produce un relevante incremento de la AOD europea hacia Colombia, que se sextuplica en el espacio de una década. Si en la década 1979-1989 había supuesto 28,5 millones de ECUS, en el quinquenio 1989-1994, con el apoyo al Plan Barco, se incrementaría hasta 87 millones de ECUS, y en el periodo 1995-2000 se estabilizaría en 85 millones de ECUS.

61 Así, en el Informe sobre la aplicación del Instrumento de Estabilidad correspondiente a 2011 se detalla la puesta en marcha de un proyecto en Colombia para prestar ayuda a la creación de un proceso de verdad, justicia y reconciliación que aborde la problemática de los secuestros y desapariciones forzadas.

político, ya que su justificación se encuentra en la resolución del conflicto y no directamente en la pobreza y necesidad de desarrollo de este país, ni siquiera en la defensa de intereses estratégicos europeos.

Dentro de la cooperación europea, merece la pena destacar la experiencia de los conocidos como “Laboratorios de Paz”, proyectos financiados desde la AOD europea formulados entre la Comisión y las ONGs colombianas⁶². Los “Laboratorios” son relevantes no sólo por la innovación política que suponen, sino sobre todo porque son los destinatarios de la práctica totalidad de la AOD europea⁶³. Este programa busca apoyar los movimientos de participación ciudadana a favor de la paz en tres “Laboratorios”, puestos en marcha en momentos diferentes, desarrollados en seis regiones distintas, que se caracterizan por ser áreas estratégicas para los actores armados y cuyas poblaciones, por tanto, se han visto fuertemente afectadas por la violencia⁶⁴. Se trata de un conjunto articulado de programas de fortalecimiento institucional, promoción de derechos humanos y búsqueda de oportunidades de desarrollo alternativo con implicación de los actores locales. Los “Laboratorios” asocian al Gobierno colombiano con la sociedad civil local con la finalidad de desarrollar estrategias de reconstrucción postconflicto. La mayor parte del coste es asumida por la cooperación europea, pero en cada uno de ellos se prevé la cofinanciación por parte del Gobierno colombiano, fundamentalmente para garantizar su implicación.

De los “Laboratorios de Paz” se alaba que se trata de un enfoque original para construir la paz en medio de la guerra, dando voz y medios a las personas víctimas de la violencia. Persigue objetivos diferentes en todos ellos, que van desde la construcción institucional y el fortalecimiento del Estado democrático, a la protección de los derechos humanos, a la atención a las víctimas y a proyectos concretos de desarrollo económico y social que den medios de vida a las per-

EUROPEAID, *Informe anual de 2011 sobre el Instrumento de Estabilidad* (13149/12), p. 9. Por su parte, el Instrumento Europeo de Derechos Humanos y Democracia se ha ocupado de financiar, en 2011, proyectos como un programa para la creación de capacidades para la lucha contra la impunidad o un primer programa piloto de asistencia a víctimas. SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, *Derechos humanos y democracia en el mundo...*, *op. cit.*, p. 268.

62 Véase sobre esta cuestión una interesante tesis doctoral disponible en Internet: Dorly CASTAÑEDA LEFÈVRE, *Peace Laboratories in Colombia: The European Approach to Peace-building*. París, Institute d'Études Politiques, 2012. Existen también otros artículos sobre la cuestión de la misma autora y de otros: Dorly CASTAÑEDA, “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?”, *Colombia Internacional*, n.º 69, 2009, pp. 162-179; Eduardo PASTRANA BUELVAS y David APONTE CASTRO, “La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los Laboratorios de Paz”, *Diálogos de Saberes*, n.º 25, 2006, pp. 241-270.

63 El presupuesto destinado por la UE a los Laboratorios de Paz ha sido de 109 millones de euros, que suma el 90% de la AOD europea entre 2002 y 2008.

64 El primer Laboratorio de Paz, desarrollado entre 2002 y 2009, ha tenido lugar en la Región del Magdalena Medio, asociando a un total de 30 municipios. El segundo “Laboratorio”, desarrollado entre 2003 y 2009, ha afectado a las regiones del Oriente antioqueño, Norte de Santander, Macizo y Alto Patía. El tercero, iniciado en 2006, está dirigido a la zona de Montes de María y Meta.

sonas afectadas. Se subraya también el aprendizaje importante que este tipo de experiencias tiene para preparar a las sociedades para el difícil periodo de construcción de la paz después del conflicto. La relevancia de esta experiencia es que obliga a trabajar juntos a dos actores que son casi antagónicos en su visión del conflicto y de la paz: el Gobierno, empeñado en una estrategia contrainsurgente, y una sociedad civil muy desconfiada ante su Gobierno.

Aunque los medios económicos destinados a esta iniciativa han sido escasos, comparados por ejemplo con el apoyo estadounidense al Plan Colombia, la aportación a las experiencias de reconstrucción postconflicto han sido globalmente muy satisfactorias. A juicio de Castañeda, los resultados de esta innovadora iniciativa han sido al menos dos⁶⁵. El primero de ellos, que ha empujado a dos de los actores colombianos a encontrar un terreno común para empezar a construir la paz y a flexibilizar sus posiciones, facilitando por tanto un punto de encuentro común al Gobierno y a la sociedad civil. En segundo lugar, ha financiado acciones concretas de desarrollo económico y social con impacto en las poblaciones locales, dotándoles de medios de vida para poder ir recuperándose. Además, se propone desde la propia Comisión Europea como un método relevante de reconstrucción económica y social postconflicto que podría ponerse en marcha en otras áreas del mundo.

El tercer instrumento de la cooperación europea en la resolución del conflicto colombiano es el incremento de las relaciones comerciales. El Plan Barco de lucha contra la droga fue respondido con la concesión de preferencias comerciales a todos los integrantes de la Comunidad Andina en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas en 1990, con el objetivo de fomentar estrategias de desarrollo alternativo⁶⁶. En el año 2005 sería sustituido por el Sistema de Preferencias Generales *Plus*, con el objetivo de reforzar la gobernabilidad y el desarrollo sostenible. Este marco ha estado en vigor hasta 2012, en que se ha puesto en marcha de manera provisional el Acuerdo de Libre Comercio.

Estos acuerdos preferenciales, indudablemente, han tenido una relevancia indiscutible en el estrechamiento de relaciones comerciales entre la UE y Colombia, aunque no tanto en la lucha contra la producción y el tráfico de estupefacientes⁶⁷. A partir de 2006, la UE se convierte en el segundo socio comercial de Colombia, sólo por detrás de Estados Unidos, y para la UE Colombia es su primer importador en América Latina. Los efectos liberalizadores del nuevo Acuerdo se anticipan en un incremento del 1.3 del PIB colombiano. Sin embargo, aunque globalmente

65 Dorly CASTAÑEDA LEFÈVRE, *Peace Laboratories in Colombia...*, op. cit., pp. 343 y ss.

66 El SPG "drogas" que se propuso a la CAN consistía en un régimen general y cuatro especializados: lucha contra la producción y tráfico de drogas, protección de los derechos de los trabajadores, protección del medioambiente y régimen especial a favor de los países menos desarrollados.

67 Ana TORRES, "La política comercial de la UE en la lucha contra las drogas en América Latina: veinte años de preferencias comerciales". *Real Instituto Elcano*, ARI 77/2011, 27 de abril de 2011.

se considera positiva la acción de todos estos regímenes comerciales, también se critica la falta de coherencia de la UE, mostrada por su no aplicación a aquellos sectores que se consideran más sensibles, especialmente los productos agrícolas, como muestra el asunto del banano, no resuelto hasta hace poco tiempo.

3.4. La política exterior europea hacia el conflicto: evaluación y perspectivas de futuro.

La existencia de una política exterior europea definida y completa ante el conflicto colombiano puede fecharse en el comienzo de la década de los 2000. Con anterioridad se abordan algunos de sus elementos estructurales, pero sin una visión de conjunto. A partir de esa fecha existe un enfoque coherente en las instituciones encargadas de formular la política exterior y aplicarla, Consejo y Comisión, y con la implicación del Parlamento Europeo.

La visión europea se caracteriza por ser multidimensional, incluyendo la mayor parte de los aspectos del conflicto, y por mantenerse constante en cuanto a su posición de que el conflicto colombiano se debe a la pobreza y a la desigualdad y a su determinación de abordarlo desde esta óptica. Responde a una visión del mundo típicamente europea y que es anterior a los principales documentos estratégicos europeos que la formulan con carácter general, como la Estrategia Europea de Seguridad y el enfoque Seguridad-Desarrollo. Las estrategias políticas desarrolladas desde la UE que son singulares y estables son la priorización de los derechos humanos, la construcción institucional, la resolución del conflicto en su ámbito regional y la implicación de la sociedad civil. Coinciden, en cambio, con otros actores internacionales, como Estados Unidos, en el apoyo a una solución negociada a la crisis y la lucha contra la producción y el tráfico de droga, si bien con instrumentos radicalmente diferentes.

La instrumentación de la política muestra una preferencia por el enfoque *bottom-up*, la actuación a través de instrumentos comerciales, ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo para incidir en los elementos estructurales del conflicto. Esto puede ser el resultado no de una elección racional, sino de la incapacidad europea por sus condicionantes estructurales para actuar como un actor diplomático en el conflicto e implicarse en estrategias de seguridad. Este enfoque ya de por sí muestra una ambición limitada en la implicación europea en Colombia.

En relación a los resultados de las políticas, instrumento a instrumento, se detectan también limitaciones en la eficacia. Es cierto que resulta difícil evaluar el éxito de las estrategias de desarrollo en la construcción de seguridad, ya que sus resultados sólo son apreciables a largo plazo y han de ir acompañadas de otras medidas para lograr el cese de la violencia que no están al alcance de la UE. Las

estrategias de desarrollo europeas sí pueden ser relevantes en el acompañamiento de la paz conseguida a través de las negociaciones, si estas tuvieran éxito. Desde este punto de vista, resultan especialmente destacables los resultados innovadores de los “Laboratorios de Paz”, como vía de reconstrucción post-conflicto. Aún así, hay también que destacar la modesta financiación recibida por las políticas europeas, que no permiten que tengan un gran impacto en todas las zonas en conflicto.

Las estrategias comerciales para el desarrollo económico que permitan luchar contra la dependencia del narcotráfico y cambien las estructuras económicas han tenido poco éxito. Asistimos aquí a un problema común a otras políticas europeas y es la falta de coherencia de las políticas europeas por efecto de intereses concretos. Así puede detectarse que más de veinte años de preferencias comerciales para luchar contra las drogas no han hecho disminuir las cifras de producción en Colombia. La estrategia del SPG *plus* fracasa por su falta de ambición y, sobre todo, porque se topa con otros intereses agrícolas y comerciales de la UE, como muestra el bien conocido caso del banano, que hacen que fracasen las estrategias de búsqueda de cultivos alternativos.

Finalmente, nos preguntamos cuál será la política europea hacia Colombia en los próximos años. En las negociaciones que han comenzado en octubre de 2012 entre el Gobierno Santos y las FARC, ni la UE ni ninguno de sus Estados miembros tienen un protagonismo activo. La responsable de la política exterior europea, Catherine Ashton, por su parte, ha manifestado en varias ocasiones sus buenos deseos por que logren alcanzar un acuerdo de paz. Sin embargo, lo que es verdaderamente significativo es la pérdida de peso de Colombia como destinatario de AOD en el próximo periodo de programación, 2014-2020. La propuesta de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior pretende reducir el número de beneficiarios de la AOD europea, excluyendo a los países de renta media, con el fin de incrementar el apoyo en aquellos que más lo necesitan en razón de su pobreza⁶⁸. Los países de renta media como Colombia pasarían a ser destinatarios del nuevo Instrumento de Asociación, que no tiene consideración de AOD, y que pretende promover los intereses de la UE a escala global y financiar la cooperación acordada con terceros países⁶⁹.

El Parlamento Europeo reaccionaba rápidamente a esta propuesta, llamando la atención sobre el hecho de que las profundas desigualdades de algunos de los países de América Latina no permite que sean tratados como países desa-

68 EUROPEAN COMMISSION, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions. “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”*. Bruselas, 13 de octubre de 2011, COM(2011) 637 final.

69 EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries*. Bruselas, 7 de diciembre 2011, COM (2011) 843 final.

rollados y advierte lo necesaria que es la cooperación europea para alcanzar la cohesión social y avanzar en materia de Derechos Humanos y democracia⁷⁰. Se pide expresamente que se mantenga a Colombia, Perú, Ecuador y Paraguay dentro del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, aunque sorprende que no se mencione la importancia que tiene la AOD europea para la resolución del conflicto. Días después España también defendía con rotundidad en el seno del Consejo la necesidad de mantener la cooperación con Colombia⁷¹. Estando todavía en discusión las perspectivas financieras no podemos anticipar si la UE seguirá teniendo entre sus prioridades políticas contribuir a la resolución del conflicto colombiano en el futuro.

4. LA RESPUESTA ESTADOUNIDENSE: “NARCOTIZACIÓN” Y EL PLAN COLOMBIA.

En este tercer apartado examinaremos la política exterior de Estados Unidos hacia el conflicto colombiano, teniendo en cuenta que este Estado mantiene desde el siglo XIX una posición hegemónica en todo el continente americano⁷². Colombia ha sido históricamente un socio privilegiado de Estados Unidos en América del Sur, con sólidos y antiguos vínculos comerciales, económicos, militares, de policía y justicia, hasta el punto de que se sostiene que las relaciones con Estados Unidos han demarcado las orientaciones de la política exterior colombiana⁷³.

Como en el caso anterior, partiremos del análisis del actor internacional y de las características de su política exterior, sus valores, intereses y visión del mundo para examinar si la política hacia Colombia en su enfoque respeta esas características o no lo hace. También examinaremos las estrategias e instrumentos aplicados y evaluaremos la eficacia de las políticas.

4.1. La política exterior de Estados Unidos y su visión sobre el conflicto colombiano: un caso de “intermestic”.

La política exterior de Estados Unidos es el producto de una serie de mecanismos, actores y factores ideológicos y culturales y, por tanto, el resultado de pro-

70 PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la definición de una política de cooperación para el desarrollo con América Latina*. Estrasburgo, 12 de junio de 2012 (A7-0159/2012).

71 CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Addenda del proyecto de Acta del Consejo de Asuntos Exteriores*. Luxemburgo, 25 de junio de 2012 (12899/12), p. 6.

72 Sobre esta cuestión puede verse con carácter general: Russell CRANDALL, *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*, Boulder. Lynne Rienner, 2008; Myles R. R. FRECHETTE, *Colombia and the United States-The Partnership: But What is the Endgame*. Carlisle, Strategic Studies Institute-US War Collage, 2007; Gabriel MARCELLA, *The United States and Colombia: The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity*. Carlisle, Strategic Studies Institute-US War Collage, 2003; Landen A. SORRELL (Ed.), *Colombia: U.S. Relations and Issues*, Nueva York, Nova Sciences, 2010.

73 Roberto GONZÁLEZ ARANA, “Colombia: conflicto y postconflicto en el ámbito internacional”, *op. cit.*, p. 36.

cesos políticos de una gran complejidad desarrollados a lo largo de dos siglos⁷⁴. Desde sus orígenes, la Constitución de Estados Unidos previó fuertes poderes en materia de política exterior para el ejecutivo dirigido por el presidente, si bien se dotó también de relevantes competencias al legislativo con el objeto de limitar el poder del ejecutivo. Así, por ejemplo, el Congreso tiene la competencia de aprobar los fondos para la política exterior, la potestad de declarar la guerra y de constituir un ejército, y el Senado es quien ha de ratificar Tratados o el nombramiento de embajadores.

No obstante, fruto de la complejización de la política exterior y del juego político, progresivamente se han ido desarrollando prácticas que dan más poder al ejecutivo, en detrimento del legislativo. Este proceso no ha sido lineal ni sin tensiones, como muestra el papel que el Congreso reivindica y juega en asuntos relevantes de política exterior aún hoy en día⁷⁵. Ciertamente, el Presidente, apoyado en distintos órganos de su Administración, fija la dirección de la política exterior, pero necesita del Congreso para conseguir la ejecución de sus líneas y, por tanto, ver cumplidos sus objetivos. Junto a los anteriores actores es preciso tener en cuenta el progresivo protagonismo de otros que, según los asuntos, van a tener una mayor o menor relevancia. Se trata fundamentalmente de la burocracia, compuesta por distintos departamentos y un gran número de agencias, los *lobbies* económicos, sociales, *think-tanks* y medios de comunicación, partidos políticos, etc.

La política exterior queda también determinada por factores ideológicos y culturales de origen interno, que, en el caso de Estados Unidos, hacen que, a pesar del cambio de Presidencias, se mantenga una línea bastante estable en cuanto a intereses, preferencias, métodos de acción y mecanismos⁷⁶. La doctrina, desde hace tiempo, subrayaba la evidente relación entre política interior y política exterior, en un proceso de fusión cada vez más imparable⁷⁷. En el caso estadounidense se produce además el dominio de la política interior sobre la exterior, que ha resultado calificada como *intermestic*; esto es, una política exterior formulada desde las preocupaciones o intereses internos y que afecta tanto

74 Entre la multitud de obras que estudian la política exterior de Estados Unidos, pueden citarse: Charles-Philippe DAVID, Louis BALTHAZAR y Justin VAÏSSE, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*. París, Sciences-Po, 2008; Bruce JENTLESON, *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*. Nueva York, Norton and Co., 2007 (3 ed.); Ole R. HOLSTI, *Making American Foreign Policy*. Londres, Routledge, 2006; G. John IKENBERRY, *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Londres, Allen and Unwin, 2005; Gregory F. TREVERTON, *Making American Foreign Policy*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1994; Howard WIARDA, *American Foreign Policy: Actors and Processes*. Nueva York, Harper Collins, 1996; Eugene WITTKOPF, Christopher M. JONES y Charles KEGLEY Jr., *American Foreign Policy: Pattern and Process*. Belmont, Wadsworth, 2008 (7.ª ed.); John YOO, *The Powers of War and Peace. The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*. Chicago, Chicago University Press, 2006.

75 Véase: Robert B. ZOELLICK, "Congress and the Making of US Foreign Policy", *Survival*, vol. 41, n.º 4, 1999-2000, pp. 20-41.

76 James M. MCCORMICK, *American Foreign Policy and Process*. Belmont, Wadsworth, 2009 (5.ª ed.).

77 Marcel MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París. Económica, 1980.

a los actores internos como internacionales. Si bien responde a un marco cultural homogéneamente estable, se detectan algunas oscilaciones entre las diferentes ideologías, como el unilateralismo conservador frente al multilateralismo democrático, pero más bien como estrategias que no ponen en juicio el objetivo de preservar la hegemonía estadounidense, común a ambos.

El enfoque estadounidense sobre la situación colombiana desde los años 80 prioriza uno de los elementos del conflicto sobre todos los demás: la droga. Como veremos, en la primera década del siglo XXI se introducirá además la lucha contra el terrorismo por el efecto que tiene en la desestabilización del Estado, como objetivo complementario al anterior. Por todo ello, la doctrina coincide en conceptualizar la política exterior de Estados Unidos desde los 80 como un caso de “narcotización”, en la medida en que el objetivo de lucha contra la producción y tráfico de droga predomina sobre todos los demás y los condiciona⁷⁸. La “narcotización” y la lucha contra el terror son dos manifestaciones claras de *intermestic*.

La lucha contra el narcotráfico ha estado presente en la agenda exterior estadounidense desde que el consumo de droga se convierte en un problema de salud pública a finales de los años 60⁷⁹. Con el fin de la Guerra Fría y del comunismo como amenaza, la lucha contra el narcotráfico se convierte en prioridad de la política exterior estadounidense, junto con otros temas nuevos como la defensa de los Derechos Humanos y el medio ambiente o la expansión de la economía⁸⁰. Estados Unidos enfoca la lucha contra este problema, sobre todo, actuando sobre la oferta, en los países productores, y tratando por tanto de limitar los flujos de drogas que llegan a sus fronteras. Es una política alternativa a la lucha en el país de destino, a través de medidas como el control policial en las fronteras o las acciones de deshabitación, prevención y educación sobre la sociedad estadounidense. El enfoque elegido es el de la criminalización de todas las etapas de la cadena: cultivo, procesamiento, tráfico y consumo, y desde una perspectiva realista, la utilización de estrategias de seguridad, policiales y militares, para castigar a los culpables. Se utiliza la presión bilateral para que los Estados productores se avengan a aplicar las directrices formuladas desde Washington.

La “narcotización”, que tiene sus raíces en motivaciones políticas internas, va a condicionar toda la política estadounidense hacia Colombia. El tema drogas determina todos los aspectos de las relaciones bilaterales, como la posición

78 Russell CRANDALL, *Driven by Drugs...*, *op.cit.*; Roberto STEINER, “Hooked on Drugs: Colombian-US Relations”, en: Victor BULMER-THOMAS y James DUNKERLEY, *The United States and Latin America: the New Agenda*. Londres, Institute of Latin American Studies, 1999; Winifred TATE, “No room for peace? United States’ policy in Colombia”, en: CONCILIATION RESSOURCES, *Alternatives to War: Colombia’s Peace Processes. Accord Issue*, n.º 14, 2004, pp. 70-73.

79 Arlene B. TICKNER, “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado débil”, *Colombia Internacional*, n.º 49/50, 2000 pp. 39-61.

80 Véase: *National Security Strategy of the United States*. agosto 1991.

estadounidense ante la situación de los Derechos Humanos en Colombia, las relaciones económicas y el apoyo a los esfuerzos negociadores de los distintos Gobiernos colombianos. Incluso las relaciones Washington-Bogotá se han movido entre los extremos del aislamiento o la máxima cooperación, dependiendo de si Washington estimaba que Bogotá estaba actuando adecuadamente en la lucha contra las drogas⁸¹. Sin asomo de ironía, el antiguo Embajador Frechette llega a escribir: “*Government’s attitude towards Colombia is being based on its partner’s degree of counternarcotics cooperation. In the mid-1990s members of the US administration and Congress called Colombia a ‘failed state’. In the late 1990’s, as counternarcotics cooperation increased, Colombia was called Latin America’s ‘oldest democracy’*”⁸².

La “narcotización” y las estrategias definidas encuentra su explicación en los actores responsables de la formulación y ejecución de la política exterior estadounidense hacia Colombia. Este *dossier* no ha estado tradicionalmente en manos de las altas instancias políticas de Washington, como el Departamento de Estado, ya que no se consideraba que la gravedad de la situación alcanzara el carácter de “crisis”. Ha estado dirigida fundamentalmente por elementos de la burocracia que habitualmente tienen un segundo nivel. En este sentido, se subraya el anómalo papel protagónico que han desempeñado en la formulación de la política funcionarios de segundo nivel, como el Embajador en Bogotá de los 80, Myles Frechette y el Secretario de Estado para la Lucha contra la Droga, Robert Gelbard⁸³. También resulta muy relevante el papel de determinadas Agencias gubernamentales encargadas de la lucha contra la droga y la cooperación y el abastecimiento militar en la dirección de esta política⁸⁴. El enfoque militar elegido al declarar la droga una amenaza a la seguridad nacional hizo del Pentágono la agencia más importante en la dirección de la política antinarcóticos⁸⁵.

El Congreso ha recortado en ocasiones el margen de actuación de la Administración, haciendo de contrapeso a las intenciones del Gobierno de cambiar las líneas generales de la política. Así, los republicanos evitaron el abandono de la línea militar que se planteó Clinton a su llegada al poder, como se verá después, e impidieron una mayor implicación de la Administración en las conversaciones con las FARC en 1999. El Congreso, junto con las ONGs, ha sido también relevante para

81 Así, en el flujo de unas relaciones normalmente amistosas, el distanciamiento de Estados Unidos hacia Colombia fue consecuencia de las sospechas de que los dirigentes tuvieran relaciones con cárteles de droga. El Presidente Turbay (1978-1982) dirigió la mayor parte de sus esfuerzos en política exterior a ganarse la confianza de los estadounidenses, después de ser acusado de conexiones con el narcotráfico. El mayor recelo se produjo bajo la Presidencia de Samper (1994-1998) por las sospechas de que su campaña electoral hubiera recibido fondos del cártel de Cali. La estrategia estadounidense se dirigió a desacreditar este Gobierno en todos los foros internacionales, llegando incluso a revocar el visado de Samper en 1996.

82 Myles R. R. FRECHETTE, *Colombia and the United States...*, op.cit., p. VI.

83 Russell CRANDALL, *Driven by Drugs...*, op.cit, p. 4.

84 Russell CRANDALL, *Driven by Drugs...*, op.cit, p. 4.

85 Winifred TATE, “No room for peace?..”, op.cit., p. 70.

la introducción de la cuestión de los Derechos Humanos, aunque sin resultados efectivos, que se van a examinar posteriormente. El Congreso impuso la certificación del Gobierno colombiano en materia de derechos humanos para recibir la ayuda, aprobó el Acta Leahy en 1996, impidiendo la asistencia militar a Gobiernos responsables de violaciones de Derechos Humanos, y ha exigido la garantía de los derechos laborales para la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio en 2012.

Los *lobbies* empresariales también han tenido una relevancia clave en la definición de la cooperación con Colombia⁸⁶. En el mantenimiento de la “narcotización” y el enfoque militar ha sido clave la acción de la industria de defensa —Lockheed Martin— y la presión de los constructores de helicópteros. Igualmente, resulta fácil conectar la intervención en el Congreso de responsables de compañías para conseguir la protección de intereses económicos estadounidenses en la región⁸⁷. En la definición y aplicación de la política colombiana también han tenido repercusiones las Organizaciones No Gubernamentales y activistas a favor de los Derechos Humanos, con un éxito relativo⁸⁸. No consiguieron que se redujera la asistencia militar ni que se ampliara la AOD, pero sí que el Congreso introdujera la cuestión de los Derechos Humanos.

La lucha contra la droga lleva a que Estados Unidos termine por verse implicado en un país con un conflicto civil más complejo. El apoyo estadounidense a la lucha del Gobierno colombiano contra la guerrilla y los insurgentes, en un primer momento, estaba motivada por su implicación en el narcotráfico y por la expansión de sus actividades a Ecuador y Colombia. En un segundo momento, bajo la Administración de Bush hijo, Colombia se convertiría en la retórica estadounidense en un teatro más de la lucha contra el terror. A juicio de algunos autores, estos objetivos tampoco excluyen otras metas, interferir en los asuntos de la región, protegiendo intereses económicos estadounidenses y volviendo a restaurar la prioridad de la Doctrina Monroe⁸⁹.

4.2. Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia: la cooperación en los últimos veinticinco años.

Con la excepción del paréntesis Samper (1994-1998), las relaciones entre Estados Unidos y Colombia han sido amistosas y de cooperación. Colombia lle-

86 Winifred TATE, “No room for peace?..”, *op.cit.*, p. 72.

87 Un Vicepresidente de la Occidental Petroleum intervendría en el Congreso en nombre de la asociación de empresas con intereses económicos en Colombia. No resulta difícil pensar que esto tendría alguna relación con la decisión de destacar militares para proteger los oleoductos de esta compañía de la acción de las guerrillas.

88 Winifred TATE, “No room for peace?..”, *op.cit.*, p. 72.

89 Roberto GONZÁLEZ ARANA, “Colombia: conflicto y postconflicto en el ámbito internacional”, *op.cit.*, p. 36; Daniel LIBREROS CAICEDO, “Nuevo modelo de dominación colonial”, en: Jairo ESTRADA ÁLVAREZ (Ed.), *Plan Colombia: ensayos críticos*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001, pp. 93-106; Juan Gabriel TOKATLIAN, “El plan Colombia: un modelo de intervención”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.ºs 54-55, 2001, pp. 203-219.

garía a convertirse en el principal destinatario de ayuda exterior estadounidense en América Latina y el tercero en todo el mundo. La lucha contra la producción y tráfico de drogas ha sido el principal objetivo de la cooperación estadounidense y sólo se ha tenido como objetivo el apoyo al Gobierno en el conflicto de una manera complementaria: primero en la lucha contra las drogas y luego en la lucha contra el terror.

En 1986 el Presidente Reagan aprueba la Decisión de Seguridad Nacional 221, por la que se establece que las drogas ilegales son una amenaza a la seguridad de Estados Unidos y que, por tanto, han de ser combatidas también con medios militares. Esa securitización en la lucha en las fuentes hace que se opte por políticas de fumigación y erradicación de cultivos, destrucción de laboratorios de procesado, penalización del tráfico, distribución y consumo de estupefacientes, así como la lucha contra las redes de narcotráfico en los países de origen, antes que centrarse en políticas sociales de prevención, educación y rehabilitación en el propio territorio estadounidense.

Durante la Administración de Bush padre se incrementó la militarización de la lucha contra la droga en los países de origen, continuando con la estrategia de securitización. De forma complementaria, Estados Unidos puso en marcha una política de asociación con los Gobiernos andinos, a través de la Estrategia Andina, para luchar contra la producción y los cárteles de la droga⁹⁰. Clinton, al llegar al Gobierno en 1994, llegó a la conclusión de que la acción militar contra el cultivo de drogas había tenido magros efectos y que era preciso cambiar la orientación. Se prosigue con la filosofía de actuación sobre la oferta, si bien lo que ahora se pretende es la erradicación y sustitución de cultivos en los países productores. Esta nueva línea política no llegó a materializarse, ya que el Congreso, de mayoría republicana, rechazó estas medidas por considerarlas demasiado blandas.

Entre 1994 y 1998 se asistió a la mayor crisis en las relaciones bilaterales entre los dos países en el siglo XX, consecuencia de la llegada al poder de Samper, acusado de tener relaciones con el narcotráfico. Como consecuencia de la emergencia de los vínculos entre las redes de la droga y la alta política, Colombia como Estado fue identificado por Estados Unidos como una amenaza a la seguridad internacional⁹¹. Las estrategias estadounidenses para desprestigiar la legitimidad del Gobierno Samper tuvieron efectos devastadores

90 En 1990 se aprueba en Cartagena la Estrategia Andina, que tenía tres aspectos: apoyo militar, asesoría sobre aplicación de leyes y asistencia económica. Ésta se apoyaba fundamentalmente en un Acuerdo Comercial de Preferencias Andinas para promover la diversificación económica de estos países.

91 Juan Gabriel TOKATLIAN, "Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿el deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?", en Francisco LEAL (Ed.), *Tras las huellas de la crisis política*. Bogotá, Tercer Mundo editores-FESCOL-IEPRI, 1997, pp. 181-204.

sobre el conflicto: el debilitamiento de la Presidencia junto con el incremento de ingresos de las guerrillas y los paramilitares procedentes de la droga llevó el conflicto a una fase de violencia, derramamiento de sangre y retroceso del Estado sin precedentes⁹².

Con la elección a la Presidencia colombiana de Pastrana, pro-estadounidense, tanto Washington como Bogotá mostraron una voluntad de restaurar las relaciones y abordar lo más rápidamente posible la crisis política e institucional colombiana. Pastrana lanza conversaciones de paz con la guerrilla a la vez que solicita el apoyo de la comunidad internacional, que Washington se apresuró a comprometer, y que más ampliamente se concretaría en el G-24, ya explicado. El punto más álgido de las relaciones llega en 1999 con la puesta en marcha del Plan Colombia, que consistía inicialmente en ayuda económica, comercial y militar de Estados Unidos a Colombia para que avance tanto en la lucha contra las guerrillas como en la erradicación de las redes de narcotráfico. La “narcotización” de la política estadounidense hacia Colombia, por tanto, se mantendría.

Inicialmente, la política hacia Colombia no cambiaría con la Administración de Bush hijo, que continúa con la lucha contra la droga. Este objetivo se vería matizado a partir de 2001, en que entraría una nueva prioridad en la política estadounidense: la lucha contra la insurgencia, especialmente los elementos de izquierda marxista, como parte de su estrategia global de lucha contra el terror⁹³. Este objetivo encajaría bien con la propia política interna colombiana, dado que las conversaciones de paz conducidas por Pastrana con las FARC habían fracasado y se imponía la vuelta a las estrategias militaristas⁹⁴. Washington se da cuenta de que el enfoque narcóticos no basta, sino que la fragilización del Estado colombiano podía tener efectos muy relevantes no sólo para la democracia colombiana, sino también para el terrorismo internacional y la seguridad regional⁹⁵. Se reforzaría el Plan Colombia con mayores recursos y se promovería la lucha

92 Russell CRANDALL, *Driven by Drugs...*, op.cit, p. 5.

93 La Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 resaltaría: “In Colombia, a democratic ally is fighting the persistent assaults of Marxist terrorist and drug traffickers”, *National Security Strategy of the United States*. Marzo 2006, p. 25.

94 Así, Jarnson y Tickner sostienen que el enfoque antiterrorista de la política exterior estadounidense hacia Colombia no fue tanto consecuencia del 11-S como del fin de las conversaciones de paz con las FARC. Cynthia JARNSON y Arlene B. TICKNER, “Colombia and the US: Strategic Partners or Uncertain Allies?”, en: Jorge I. DOMÍNGUEZ y Rafael FERNÁNDEZ DE CASTRO (Eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?*. Nueva York, Routledge, 2010, pp. 164-198, esp. p. 165.

95 Así, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 afirmaría: “In Colombia, we recognize the link between terrorists and extremists groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.” *National Security Strategy of the United States*. Septiembre 2002, p. 10.

contra la guerrilla y los paramilitares a escala internacional, incluyéndolos en las listas de organizaciones terroristas, persiguiendo su financiación y sus vínculos internacionales. La “narcotización” se complementaría con la lucha contra el terrorismo internacional.

En 2002 la llegada a la Presidencia colombiana de Uribe, de visiones parecidas a Bush, promovería el momento de mayor colaboración y sintonía en las relaciones colombo-estadounidenses⁹⁶. Su estrategia de Seguridad Democrática encajaba a la perfección con la lucha global contra el terrorismo estadounidense: el Presidente Uribe rearticuló el conflicto presentándolo como un Estado democrático bajo la amenaza de terroristas narcotraficantes⁹⁷. La línea militarista de Uribe respaldaba los planes estadounidenses, que lo presentaron como un aliado clave en la lucha contra las drogas y el terror. Se incrementaron así los recursos destinados al Plan Colombia, el personal civil y militar estadounidense de apoyo y Bush consiguió del Congreso que se redirigiera a luchar también contra las guerrillas y los paramilitares. El Plan Colombia en esta época será el principal instrumento de apoyo estadounidense al Gobierno colombiano en su ofensiva contra las FARC, que llegaría incluso a contribuir con personal civil y militar.

La elección de Obama como Presidente de Estados Unidos no restó en principio cordialidad a la relación bilateral, ni cambió la “narcotización” de la política exterior⁹⁸. El discurso inicial era completamente diferente, más abierto diplomáticamente, ofreciendo unas relaciones igualitarias a los Estados latinoamericanos⁹⁹. La política, sin embargo, seguiría siendo la misma¹⁰⁰. Sin embargo, podemos constatar que hay algunos cambios, fruto de la incidencia de la crisis financiera y económica y de la pérdida de importancia de América del Sur en la agenda estadounidense. Se han producido recortes progresivos y muy

96 La única nube en el entendimiento se produjo cuando Uribe rechazó extraditar a Estados Unidos a responsables paramilitares con el objetivo de mantenerlos comprometidos con las conversaciones de paz.

97 Russell CRANDALL, *Driven by Drugs...*, *op.cit.*, p. 6.

98 En la Estrategia de Seguridad Nacional de la era Obama no se menciona directamente el conflicto colombiano. Aparece el narcotráfico como una amenaza internacional como en ocasiones previas y un añadido novedoso: la constatación de que las redes del narcotráfico se benefician del sistema financiero internacional obteniendo más recursos para su actividad, a la vez que ponen en peligro ese sistema y a los Estados nacionales. Como puede verse, la crisis también afecta al enfoque que recibe el narcotráfico como amenaza a la seguridad internacional. *National Security Strategy of the United States*. Mayo de 2010, p. 33.

99 Ese nuevo tono de la política exterior pudo constatararse en la V Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2009, donde Obama, en su discurso, tendió la mano a Gobiernos tradicionalmente enfrentados, como Nicaragua o Cuba, en un llamamiento a construir un nuevo marco multilateral de relaciones hemisféricas. Véase: BARACK OBAMA (PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), *Palabras en la ceremonia de apertura de la V Cumbre de las Américas*. Puerto España, Trinidad y Tobago, 17 de abril de 2009 (OEA/Ser.E CA-V/doc.2/09).

100 Gian Carlo DELGADO-RAMOS y Silvina María ROMERO, “Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy. The Colombian Plan, The Mérida Initiative, and the Obama Administration”, *Latin American Perspectives*, vol. 38, n.º 4, 2011, pp. 93-108; Lisa HAUGAARD, Adam ISACSON *et alia*, *Waiting for Change: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington, Center for International Policy, Latin American Working Group Education Fund y WOLA. Mayo de 2010.

significativos en la financiación destinada al Plan Colombia por parte de Estados Unidos, especialmente en el ámbito militar, ya que tiene que afrontar otras prioridades¹⁰¹.

A pesar del discurso político, Obama continuaría con la estrategia de Bush de hacer de Colombia su punta de lanza en la región. En noviembre de 2009 llegaría a firmar un acuerdo con el Gobierno de Uribe por el cual se autorizaría a las fuerzas armadas estadounidenses el acceso a siete bases militares colombianas, con los objetivos de luchar contra el narcotráfico y la guerrilla¹⁰². Los dirigentes de los países vecinos, especialmente el venezolano Chávez y el boliviano Morales, reaccionaron indignados considerándolo una amenaza a su seguridad nacional, y otros, aliados de Estados Unidos, como Chile y Brasil, mostraron su preocupación¹⁰³. Ese Acuerdo de Cooperación Militar, sin embargo, no llegaría nunca a aplicarse, ya que en agosto de 2010 el Tribunal Constitucional colombiano declaró su inconstitucionalidad y el nuevo Presidente Santos decidió aparcarlo, sin que Obama volviera a plantear su debate.

La Administración Obama se ha centrado, en cambio, en la ratificación por el Congreso del Acuerdo de Libre Comercio con Colombia, firmado en 2006. Finalmente ha entrado en vigor, a partir del 15 de mayo de 2012, al decidir la Administración estadounidense que Colombia satisfacía los requerimientos de respeto de los derechos de sus trabajadores¹⁰⁴. Aunque tenemos pocos datos sobre el futuro de las relaciones en la segunda Administración Obama, estimamos que se continuará en la misma senda, confirmados ya nuevos recortes en el Plan Colombia¹⁰⁵. En la última Cumbre colombo-estadounidense se reafirmó el in-

101 La Administración Obama ha ido progresivamente reduciendo muy significativamente los fondos destinados al Plan Colombia. Si en los años álgidos de la Presidencia Bush estos fondos alcanzaron 620 millones de dólares, la propuesta para 2013 se queda en 332 millones de dólares; es decir, un recorte de casi el 50% en una tendencia a la baja desde 2008. Esto puede explicarse por los recortes generales derivados del déficit, pero también por la pérdida de importancia de Colombia y la preferencia por dar prioridad a la lucha contra la violencia ligada al narcotráfico en América Central, y especialmente México.

102 Para un análisis de este acuerdo, véase: Vicente TORRIJOS R., "¿Detonantes de guerra?: la cooperación militar colombo-norteamericana en perspectiva estratégica". *Real Instituto Elcano*, Análisis Elcano 16/2010, 25 de enero de 2010.

103 Este tema se trató específicamente en la reunión de UNASUR celebrada en Bariloche y llegó a recogerse en su Declaración final una alusión a que las tropas extranjeras destacadas en cualquier país no podrían atentar contra la soberanía e integridad de cualquier nación sudamericana. Véase: UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), *Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas*. Bariloche, 28 de agosto de 2009.

104 Para satisfacer los requerimientos del Congreso, se introdujo dentro del Acuerdo un Plan de Acción Laboral, que, a juicio de algunos congresistas, está lejos de respetarse. *Pronunciamento de Miembros del Congreso de los Estados Unidos con respecto a los Derechos Laborales en Colombia. Audiencia sobre el Plan de Acción Laboral*. Villavicencio, Meta, 30 de noviembre de 2012.

105 Ha sorprendido las nulas referencias a las relaciones con América Latina, y por ende con Colombia, en la campaña electoral estadounidense de 2012. Véase al respecto: Carlos MALAMUD, "América Latina: una de las grandes ausencias en la campaña electoral de Estados Unidos". *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano 32/2012, 29 de octubre de 2012.

terés en la cooperación, sobre todo en el ámbito económico y en la estabilización regional¹⁰⁶. Las dos partes acordaron trasladar los activos y aprendizajes del Plan Colombia de lucha contra la droga a otros Estados de América Central con este mismo problema a través de mecanismos de ayuda conjunta.

Examinando la evolución de la política exterior estadounidense hacia Colombia, puede verse que se ratifican estas características generales de estabilidad en los objetivos y métodos de acción de Administración en Administración, ya sea republicana o demócrata, si bien la prioridad que ha recibido en la agenda ha podido variar. En todos los casos, el conflicto colombiano ha sido contemplado desde un único prisma: los desafíos en materia de seguridad que plantea para Estados Unidos la producción y venta de narcóticos. La lucha contra el terror como segundo objetivo, subordinado y complementario del primero, entra bajo la Administración de Bush hijo, pero tiende a desaparecer como prioridad en la de Obama.

4.3. Las estrategias de la política estadounidense hacia Colombia: la centralidad del Plan Colombia.

Examinadas la visión y las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, corresponde estudiar los principales instrumentos a través de los cuales Estados Unidos ha implementado su política exterior en Colombia. Sobre todos ellos destaca el ya mencionado Plan Colombia, que va a analizarse detalladamente, si bien vamos a plantear también otras estrategias y vías de actuación.

En primer lugar, podemos preguntarnos por el protagonismo de la diplomacia estadounidense en la resolución del conflicto para ver que éste es inexistente. La retórica oficial siempre ha mostrado su apoyo a una solución negociada, y a las conversaciones de paz, pero sin implicarse más¹⁰⁷. Así, por ejemplo, en 1998, en el inicio de las negociaciones de paz lideradas por Pastrana con las FARC, inicialmente se mostró un apoyo formal, participando el Embajador en la inauguración de las conversaciones, pero la acción de los republicanos en el Congreso impidió que fuera a más. El asesinato de tres activistas estadounidenses en 1999 por esta banda armada impidió ya cualquier respaldo. Los esfuerzos diplomáticos a favor de las negociaciones fueron desbaratados por divisiones internas entre distintas ramas de la Administración estadounidense, que ganó la burocracia antinarcóticos, y la falta de confianza en la voluntad política de las guerrillas¹⁰⁸.

106 "Remarks by President Obama and President Santos of Colombia in Joint Press Conference", Cartagena, Colombia. 15 de abril de 2012, en: <http://www.cfr.org/colombia/remarks-president-obama-president-santos-colombia-joint-press-conference/p27968>.

107 Sobre las conversaciones de paz y el apoyo internacional, véase: Vicenç FISAS, *Anuario. Procesos de Paz 2012*, op. cit.

108 Winifred TATE, "No room for peace? United States policy in Colombia", op. cit., p. 70.

En 2001 se constituyó un Grupo de Amigos del proceso en el que no estaba Estados Unidos, aunque sí otros países europeos como España, Francia o Italia y otros americanos como Canadá o México. Tampoco estuvo entre los países que formaron el Grupo de Apoyo a las negociaciones con el ELN entre 2005 y 2006. Durante la desmovilización de las AUC con Uribe, Estados Unidos ayudó indirectamente al Gobierno, sugiriendo algunos cambios a la Ley de Justicia y Paz y otorgando una pequeña ayuda a la desmovilización¹⁰⁹. En el actual proceso de negociación de Santos, Estados Unidos tampoco es uno de los países que acompaña el proceso, lo que ahora resulta más lógico dada su evidente implicación en el mismo en el lado gubernamental durante la última década a través del Plan Colombia¹¹⁰. Estados Unidos, por tanto, ha mostrado un desinterés en resolver el conflicto por sí mismo y pacificar Colombia, poniendo el foco en la cuestión de sus propios intereses, principalmente las drogas.

La estrategia estadounidense dominante en la lucha contra las drogas, y luego el terror, en Colombia, ha sido la asistencia e incluso la intervención militar. El enfoque militar se suele asociar al Plan Colombia, puesto en marcha en 1999, pero fue incluso anterior: la guerra contra las drogas de Reagan y Bush padre incentivó el rol principal del ejército, de forma que Colombia ya era el mayor beneficiado de la ayuda militar y política de Washington en esa época¹¹¹. Días antes del famoso Plan Colombia, en diciembre de 1998, la cooperación en materia militar se incrementaría con el acuerdo entre los Ministros de Defensa estadounidense y colombiano para crear el primer batallón antinarcóticos del Ejército colombiano¹¹².

El “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” fue presentado por el recién elegido Presidente Pastrana en diciembre de 1998, y posteriormente aprobado en 1999 con la finalidad de conseguir el apoyo de la comunidad internacional a la pacificación del país¹¹³. Todos los autores coinciden en asegurar que, en mayor o menor medida, la Administración estadounidense estuvo implicada en la elaboración del documento y que sorprende que nunca fuera aprobado por el Parlamento colombiano¹¹⁴. Pastrana lo planteó como una suerte de nuevo Plan Marshall para el desarrollo económico

109 David E. HENIFIN (U.S. Department of State), “Colombia’s Peace Processes”, en: Cynthia J. ARNSON, Jaime BERMÚDEZ *et alia*, *Colombia’s Peace Processes: Multiple Negotiations, Multiple Actors. Latin American Program Special Report*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, diciembre de 2006, pp. 28-32.

110 En el año 2012 la Administración Obama hace públicos comunicados mostrando su apoyo a las conversaciones de paz, pero se mantienen al margen de las mismas. Véase: Vicki NEDHAM, “President Obama expresses support for peace process in Colombia”. *The Hill*, 9 de abril de 2012.

111 Roberto STEINER, “Hooked on Drugs: Colombian-US Relations”, *op. cit.*

112 Winifred TATE, “No room for peace? United States policy in Colombia”, *op. cit.*, p. 72.

113 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Plan Colombia (Texto oficial de la Embajada de los Estados Unidos de Colombia)*. Bogotá, 1999.

114 Miguel PECO YESTE y Luis PERAL FERNÁNDEZ, *El Conflicto de Colombia*, *op. cit.*, p. 61; Winifred TATE, “No room for peace? United States policy in Colombia”, *op. cit.*, p. 72;

y social del Sur de Colombia que alterara las dinámicas del conflicto en un contexto de conversaciones de paz, si bien hay que reconocer que el texto de la Presidencia es bastante vago. Parte de los fondos destinados a ese plan de reconstrucción serían provistos por el Estado colombiano; otra parte se esperaba que fuera completada por la comunidad internacional.

Los esfuerzos de la comunidad internacional fueron fundamentalmente asumidos por Estados Unidos, convirtiéndose por tanto en el principal instrumento de la política estadounidense hacia Colombia¹¹⁵. El Presidente Clinton consiguió del Congreso un paquete financiero para 2000 y 2001 que alcanzaría 1.300 millones de dólares, una cifra sin precedentes. Los objetivos de la ayuda estadounidense formalmente incluían tanto la lucha contra la droga como la construcción del Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos, la asistencia a los desplazados y la financiación de un desarrollo económico alternativo¹¹⁶. Inicialmente el Presidente Clinton estaría de acuerdo con el enfoque multidimensional de Pastrana con un importante componente económico y social. Finalmente, tendría que acceder a las presiones del Congreso y presentar el Plan como una estrategia de reforzamiento en la lucha contra las drogas que le permitiera conseguir mayores fondos¹¹⁷.

El Plan Colombia se caracteriza, a juicio de los autores, por estar definido con una gran ambigüedad, de forma que no coinciden los objetivos si se atiende a una fuente colombiana o a una estadounidense. Si inicialmente se consideró el resultado de la convergencia de intereses entre el Gobierno de Clinton y el de Pastrana, ambos Gobiernos perseguían fines diferentes: el Gobierno colombiano sólo aceptó el objetivo antinarcóticos estadounidense para conseguir así sus intenciones de contrarrestar la debilidad del Estado¹¹⁸. Para Pastrana, si se eliminaba el dinero producido por el narcotráfico, también se reducirían los medios económicos de los grupos terroristas y, por tanto, la capacidad ofensiva de la insurgencia, lo que permitiría avances hacia la paz.

El Plan Colombia, desde el planteamiento del Gobierno colombiano, ha experimentado hasta el día de hoy dos fases diferenciadas: la primera, de 2000

115 La aportación de la comunidad internacional fue menor de la prevista, apenas llegó a 600 millones de dólares, por entenderse que era un programa que respondía a los intereses de política exterior estadounidense. Ya hemos visto en los epígrafes anteriores las percepciones europeas ante el Plan Colombia, que resultan bastante indicativas en ese sentido.

116 DEPARTMENT OF STATE, "United States Support for Colombia". *Fact Sheet released by the Bureau of Western Hemisphere Affairs*. Washington, 28 de marzo de 2000.

117 Así, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2000 afirmaría: "the United States is providing \$1.3 billion in support for Plan Colombia, President Pastrana's effort to fight Colombian drug trafficking and strengthen democracy, as well as promote legitimate economic endeavors in Colombia." THE WHITE HOUSE, "A National Security Strategy for a Global Age". *US National Security Strategy*. Diciembre de 2000.

118 Cynthia JARNSON y Arlene B. TICKNER, "Colombia and the US: Strategic Partners or Uncertain Allies?", *op. cit.*, p. 165.

a 2006, y la segunda, de 2007 a 2013; esta segunda, conocida como *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social*¹¹⁹. En 2001, desde Estados Unidos, sería complementado por la Iniciativa Regional Andina que proponía aplicar las mismas políticas a los otros países de la región con el mismo problema. Esta reorientación era consecuencia de la ofensiva militar en el sur del país, que amenazaba con expandir los problemas y la desestabilización colombiana a los países vecinos, empezando a instalarse miembros de la guerrilla y cultivos en Ecuador, Perú y Brasil.

Para conseguir una reducción significativa del narcotráfico era necesario reforzar las capacidades militares y policiales destinadas a la lucha contra los narcóticos, en lo que se centraría lo fundamental de la ayuda estadounidense¹²⁰. Se estima así que, de los 8.000 millones de dólares que Estados Unidos habría destinado a Colombia en el marco del Plan en su primera década, tres cuartas partes habrían ido directamente a financiar el componente militar. A finales de 2001, con el cambio de estrategia para añadir la lucha contra el terrorismo, se decidiría utilizar también la cooperación del Plan Colombia para combatir directamente contra las guerrillas y los paramilitares¹²¹.

Se asumió que la mejor manera para luchar contra el narcotráfico y fortalecer al Estado democrático en Colombia era a través del enfoque militar dirigido a controlar el territorio. La contribución para el apoyo militar inicialmente se centraría en un programa de helicópteros diseñados para operaciones especiales, la formación y entrenamiento de miembros de las fuerzas policiales y del Ejército y la creación de dos batallones especializados en la lucha contra narcóticos¹²².

Posteriormente, en 2003, el Gobierno Bush puso en marcha una iniciativa para proteger un oleoducto, en manos de una compañía estadounidense, que había sido objeto de reiterados ataques por las FARC. Se decidiría así formar e instruir un batallón especializado, que constituiría el inicio del despliegue de fuerzas estadounidenses en Colombia¹²³. Con el *Plan Patriota* de lucha contra la guerrilla, del Presidente Uribe, la presencia estadounidense crecería. En prin-

119 Véase: Diana Marcela ROJAS, "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?", *Colombia Internacional*, n.º 65, 2007, pp. 14-37.

120 Hasta el propio Departamento de Estado, en su página web, define los objetivos del Plan Colombia en este sentido: "increase Colombia's counternarcotics capabilities and expand and consolidate government presence." Véase: "US-Colombian Relations" en: www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35754.htm.

121 En paralelo, Estados Unidos había incluido a los tres principales grupos insurgentes colombianos (FARC, ELN y AUC) en su lista de organizaciones terroristas con el objetivo de perseguir a sus miembros y evitar sus actividades de blanqueo de capitales y compra de armamento en los mercados internacionales.

122 Se estima así que Estados Unidos ha contribuido con la entrega de unos 90 helicópteros, la fumigación de 3,2 millones de acres de cultivos de droga y el entrenamiento de unos 70.000 militares y policías colombianos. Lisa HAUGAARD, Adam ISACSON y Jennifer JOHNSON, *A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*. Washington, Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy y WOLA. Noviembre de 2011, p. 7.

123 Miguel PECO YESTE y Luis PERAL FERNÁNDEZ, *El Conflicto de Colombia*, op. cit., p. 65.

cipio, los efectivos estadounidenses no toman parte en los combates, sino que se centran en labores de información, inteligencia y de formación de las tropas colombianas¹²⁴. En el año 2009 se estimaba que unos 1.400 efectivos estadounidenses, entre militares y personal civil, estaban destinados en Colombia, embarcados en operaciones contra la guerrilla y el narcotráfico¹²⁵.

En relación a la lucha contra las drogas, las estrategias promovidas desde el Plan Colombia mezclaban la fumigación de cultivos de coca y de amapola desde el aire con agentes químicos, el arrancamiento manual de plantas, la interceptación del tráfico y la lucha contra los actores del narcotráfico. En este último sentido, se ha actuado desde la detención de personas vinculadas al narcotráfico, a la actuación contra redes internacionales de financiación y blanqueo de capitales y la extradición de los detenidos a Estados Unidos.

El Plan Colombia se completa con una serie de programas de desarrollo político, económico y social, denominados *soft*, programas de protección de derechos humanos, de reforma judicial, de asistencia a refugiados y de fomento de cultivos alternativos. A este capítulo sólo se le dedicaría en torno a un 25% de los fondos estadounidenses, lo que se explica en el hecho de que no fueran prioridades de la agenda estadounidense¹²⁶. El Plan ha sido complementado a través de concesiones de preferencias comerciales, inicialmente en el marco andino, el Acta de Preferencias Comerciales Andinas y, desde 2002, el Acta de Preferencias Comerciales Andinas y Lucha contra las Drogas. Hoy han sido sustituidas por el Acuerdo de Libre Comercio, en vigor desde 2012. Estos marcos no serían más que formas de compensación a Colombia por la lucha contra el narcotráfico y el reconocimiento a la corresponsabilidad internacional en esta materia¹²⁷.

Finalmente, podemos preguntarnos cómo la política exterior estadounidense abordaba el objetivo de la promoción de los derechos humanos en el caso de Colombia. El Congreso, desde el inicio de la estrategia antinarcóticos en los 80, impuso la necesidad de que el Departamento de Estado certificara cada año la garantía de los derechos humanos por parte del Gobierno colombiano para aprobar la ayuda. Sin embargo, el procedimiento no ha rendido los resultados buscados, ya que ONGs han probado que los informes positivos

124 La presencia de personal del Ejército estadounidense en Colombia produjo un vivo debate en el seno del Congreso de Estados Unidos, ya que se temía que este país terminara viéndose arrastrado a un conflicto interno muy complicado, del que sería difícil desvincularse en una suerte de “vietnamización”. Véase: Michael SHIFTER, “Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque”, *Política Exterior*, julio-agosto 2010, pp. 116-129, esp. la p. 124.

125 Colombia reports 15 November 2009.

126 Por ello Frechette, antiguo embajador, propone que este tipo de medidas sean sufragadas por los propios contribuyentes colombianos. Myles R. R. FRECHETTE, *Colombia and the United States...*, *op. cit.*, p. 23.

127 Diana Marcela ROJAS, “Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?”, *op. cit.*, pp. 18-19.

del Departamento de Estado están muy lejos de reflejar la realidad¹²⁸. Aprobó también el Acta Leahy en septiembre de 1996, que impide la asistencia militar a ejércitos extranjeros responsables de violaciones de derechos humanos, pero que no se ha aplicado nunca al caso. Lo mismo puede decirse de la preocupación por los derechos laborales vinculados al Acuerdo de Libre Comercio, que aunque se buscó una garantía extra a partir del Plan de Acción, se denuncia su inaplicación.

El Plan Colombia no ha resultado una estrategia inmutable desde sus orígenes, sino que ha sido redirigida para afrontar las presiones del contexto y buscar mejores resultados. A partir del año 2006, entraría en directa competencia con las prioridades de Afganistán e Irak; se propuso, por tanto, una “colombianización”. Se hablaba de una mayor responsabilidad de funcionarios y agencias colombianas, que se traduciría en una disminución de la ayuda estadounidense. Como consecuencia de la crisis financiera y del déficit estadounidense, a partir de 2010 se ha producido una sustancial reducción de la ayuda que hará que en 2013 sea en torno a la mitad de la del año 2000¹²⁹.

Desde 2007, además, las instituciones estadounidenses están redefiniendo las prioridades e instrumentos del Plan. Por una parte, el Congreso ha iniciado una revisión de la estrategia antinarcoóticos: ante la constatación de los pocos efectos de las fumigaciones, este programa se ha recortado en beneficio de iniciativas de desarrollo alternativo¹³⁰. Por otra parte, dentro de la estrategia militar, las enseñanzas de Irak y Afganistán han conducido a que el Mando Sur y USAID revisen el enfoque y planteen una nueva estrategia, denominada “Acción Integrada”, en aplicación desde 2009¹³¹. El objetivo es coordinar las acciones de seguridad y las de construcción institucional, de forma que una vez que las fuerzas de seguridad han asegurado el control de un territorio, entren el resto de fuerzas gubernamentales y la cooperación internacional para proveer a la población de policía, justicia, infraestructuras, salud, educación, etc., en una forma de ocupación del terreno. No sólo en la estrategia antinarcoóticos, sino también en la contrainsurgente, se estima un giro del enfoque puramente militar al de construcción política, económica y social. Al ser menos los recursos destinados, desconocemos los resultados que pueda tener esta nueva estrategia.

128 Curiosamente, y en apoyo de lo afirmado por Frechette, Colombia sólo recibió dos “decertificaciones” o certificaciones negativas por parte del Departamento de Estado, y ambas bajo el mandato de Samper.

129 Desde 2010, la ayuda estadounidense está sufriendo un recorte anual de un 10-15% respecto a los ejercicios anteriores. Se ha propuesto para el año 2013 un montante de 332 millones de dólares, una reducción de 67 millones de dólares respecto a 2012; es decir, un 15% menos de ayuda. De este total, 142 millones irían a lucha contra el narcotráfico; 155, en programas de ayuda social y desarrollo, y 30 se realizarían bajo el Programa de Financiamiento Militar Extranjero. Sergio GÓMEZ MASERI, “Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la canciller Holguín”. *El Tiempo*, 13 de febrero de 2012.

130 Lisa HAUGAARD, Adam ISACSON *et alia*, *Waiting for Change...*, *op. cit.*, p. 15 y p. 17.

131 Lisa HAUGAARD, Adam ISACSON *et alia*, *Waiting for Change...*, *op. cit.*, pp. 17-21.

4.4. Estados Unidos ante el conflicto: eficacia de la estrategia y perspectivas de futuro.

A la hora de valorar la eficacia del enfoque de la política estadounidense hacia Colombia, se detecta una polarización entre los autores e instituciones: para unos es un absoluto triunfo que no admite ninguna crítica, para otros, un completo fracaso que no ha hecho sino empeorar las condiciones generales del conflicto¹³². Ahora bien, parece que una valoración más acertada será la que se encuentra a medio camino y sea capaz de encontrar resultados positivos y negativos¹³³.

Entre los elementos positivos no puede dejarse de reconocer que, como consecuencia del enfoque seguridad del Plan Colombia, se ha incrementado globalmente la seguridad en el país, sobre todo como consecuencia de su articulación con la estrategia de Seguridad Democrática de Uribe. En concreto, se ha recortado significativamente la capacidad ofensiva de las FARC desde el colapso de las conversaciones de 2002, y esto ha permitido, en buena medida, que esta guerrilla vuelva a la mesa de negociación una década después. Ahora bien, el vector fuerza está lejos de garantizar por sí solo la resolución completa del conflicto y se impone considerar otros elementos de orden político, económico y social. También se ha reducido significativamente los índices de delincuencia, masacres, homicidios y secuestros, como consecuencia de la extensión de la Policía a todo el territorio. Aunque no está claro que el Plan Colombia haya sido el único factor en este avance, sí que ha contribuido a ello junto con otras iniciativas locales y nacionales¹³⁴. El segundo de los elementos positivos sería el incremento de la capacidad del Estado por la expansión de la presencia estatal y la consolidación de su autoridad. La institucionalidad debe tratar de reforzarse con programas económicos y sociales, en los que hasta el momento Estados Unidos ha participado poco.

La estrategia militar ha resultado positiva para extender el poder del Estado por el territorio colombiano, pero también preocupa que no haya habido avances en el Estado de Derecho¹³⁵. La salud democrática del Estado colombiano se encuentra

132 Si se quiere una visión positiva de los efectos del Plan Colombia en su primera fase puede consultarse el balance oficial del Gobierno colombiano, que ha sido analizado y criticado por Rojas. Véase, respectivamente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD, *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Bogotá, septiembre de 2006; Diana Marcela ROJAS, "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?", *op. cit.*, pp. 16-26. Para una visión bastante crítica de la intervención estadounidense en el conflicto colombiano, véase: Garry LEECH, *Killing Peace: Colombia's Conflict and the Failure of US Intervention*. Nueva York, Ino-ta, 2002; Mario A. MURILLO, *Colombia and the United States. War, Unrest and Destabilization*, Nueva York, Seven Stories Press, 2004.

133 Pueden encontrarse evaluaciones más equilibradas del Plan en: Cynthia JARNSON y Arlene B. TICKNER, "Colombia and the US: Strategic Partners or Uncertain Allies?", *op. cit.*, pp. 190-194; Michael SHIFTER, "Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque", *op. cit.*

134 Michael SHIFTER, "Una década del Plan Colombia...", *op. cit.*, p. 117.

135 Como acertadamente se subraya, ha quedado desautorizada la teoría de la "democracia por ósmosis"; esto es, la idea de que el compromiso militar estadounidense en un país extendería de forma

amenazada por la penetración paramilitar en la vida política y la económica, la corrupción generalizada y la falta de independencia del poder judicial. El problema mayor, a nuestro juicio, tiene que ver con las reiteradas e impunes violaciones de los Derechos Humanos, que la política estadounidense no ha hecho más que ignorar, no aplicando los filtros decretados por el Congreso. Informes de ONGs y organismos internacionales ofrecen datos escalofriantes sobre ejecuciones extrajudiciales —los famosos “falsos positivos”—, homicidios, violaciones, expulsión de tierras, extorsiones, no sólo por parte de las guerrillas sino también por el Ejército y las fuerzas gubernamentales. Se acusa al Gobierno estadounidense de haber sido excesivamente complaciente con un Gobierno colombiano que hacía oídos sordos a las denuncias de violaciones de derechos humanos y cerraba el proceso de las AUC con amnistías y sentencias muy leves contra responsables de graves crímenes.

Tampoco podemos olvidarnos de que el enfoque militar del Plan Colombia es directamente responsable de la huida de las poblaciones de las zonas afectadas por la violencia, convirtiendo a Colombia en el segundo país del mundo con mayor problema de desplazados internos y refugiados. Las principales víctimas, además, se encuentran entre los colectivos más vulnerables: campesinos de bajo nivel económico, indígenas y población afrocolombiana. La estrategia narcóticos y contrainsurgente no ha dado suficiente importancia al elemento humano del conflicto.

Examinando el objetivo central —desde el punto de vista estadounidense— la lucha contra las drogas desde la perspectiva de la securitización, el Plan Colombia tampoco ofrece un resultado completamente positivo¹³⁶. Si bien en la última década los cultivos de droga han disminuido, esa reducción está muy lejos de alcanzar el 50% que se planteó como objetivo para 2005¹³⁷. Igualmente parece que se ha producido una exportación, tanto de cultivos como de redes de narcotraficantes, hacia otros países de América del Sur y de América Central, ya que los flujos globales de entrada en Estados Unidos no han variado significativamente. Efectos negativos muy preocupantes han sido también las fumigaciones, principal estrategia a comienzos de la década, que ha tenido perjudiciales efectos medioambientales, afectando a otros cultivos alternativos, causando el desplazamiento forzoso de la población, minando la confianza del pueblo en el Gobierno e incrementando la violencia.

refleja los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos. Lisa HAUGAARD, Adam ISACSON *et alia*, *Waiting for Change...*, *op. cit.*, p. 9.

136 Véase al respecto el informe de una oficina del propio Gobierno estadounidense encargada del control gubernamental y la evaluación de políticas: UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO), *Plan Colombia “Drug Reduction Goals Were Not Fully Met; But Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans For Reducing Assistance”*. Octubre de 2008 (GAO.09.71).

137 Tanto los Informes de 2005 del Departamento de Estado como de ONDCP muestran que, a pesar de la enorme actividad desplegada, la erradicación es compensada por nuevas plantaciones de coca. Datos presentados por Myles R. R. FRECHETTE, *Colombia and the United States...*, *op. cit.*, p. 31.

Se coincide, por tanto, en la inutilidad de centrar la lucha contra los narcóticos sólo en los países de oferta y la necesidad de completarla con actuaciones en los Estados que demandan. Se reconocen además las limitaciones de un enfoque sólo centrado en lo militar para luchar contra las drogas: para tener éxito es igualmente necesario reforzar el Estado de Derecho, las instituciones y la capacidad colombiana para prestar servicios públicos¹³⁸. Es fundamental, por tanto, recordar la relevancia de las despreciadas políticas *soft* para la lucha contra la droga. Y, sobre todo, reforzar la dimensión regional, ya que insistir sobre un único país sólo tendrá el efecto de trasladar los problemas a otros del entorno pero no ofrecerá resultados eficaces. Existe así un consenso generalizado sobre el hecho de que el incremento de la criminalidad asociada al narcotráfico en países como México ha sido consecuencia directa del debilitamiento de los cárteles colombianos¹³⁹.

Las estrategias comerciales del Acta de Preferencias Comerciales Andinas, y desde 2002 el Acta de Preferencias Comerciales Andinas y Lucha contra las Drogas, tampoco han dado resultados claros en el fomento de la economía colombiana. Es cierto que hay efectos positivos en el corto plazo, llegando a posibilitar relevantes exportaciones de materias primas hacia Estados Unidos. No obstante, no ha fomentado el desarrollo económico de Colombia, ya que no permitía la atracción de inversiones extranjeras. No sabemos si el peligro de la dependencia económica de Estados Unidos cambiará con el Tratado de Libre Comercio, ya que lleva poco tiempo en vigor como para percibirse resultados.

El Plan Colombia también es visto por muchos como un instrumento para que Estados Unidos se posicione estratégicamente en Sudamérica, en una reedición de la doctrina Monroe¹⁴⁰. La intervención directa de este país en el conflicto interno colombiano preocupó y molestó profundamente a los países vecinos, especialmente Venezuela y Ecuador, y dificultaría las relaciones regionales durante una década. Esto llevó, incluso, en el momento más álgido de la firma del Acuerdo de Cooperación Militar en 2009, al aislamiento regional de Colombia, con la oposición de Gobiernos más proestadounidenses como Brasil o Chile. Este efecto podría haberse evitado si tanto el inicial Plan Colombia como el Tratado de Cooperación hubiesen sido precedidos de un laborioso trabajo diplomático con los otros países indirectamente afectados. Superado ese obstáculo y el deseo estadounidense de reforzar su presencia militar en la zona, ahora las buenas relaciones de vecindad se han restaurado, actuando el Gobierno de Venezuela como acompañante del nuevo proceso de paz.

138 Myles R. R. FRECHETTE, *Colombia and the United States...*, op. cit., p. 28.

139 Lisa HAUGAARD, Adam ISACSON y Jennifer JOHNSON, *A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S...*, op. cit.

140 Como subraya Tickner acertadamente, el resultado de ese Plan no ha sido otro que una "intervención por invitación" y una relación de subordinación cada vez mayor de Colombia al hegemon estadounidense. Arlene B. TICKNER, "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana". *Colombia Internacional*, n.º 65, 2007, pp. 90-111.

Finalmente, si queremos evaluar la aportación estadounidense a la resolución del conflicto, la visión también puede resultar doble. Por una parte, puede estimarse que la acción militar patrocinada por Estados Unidos ha empujado a las FARC a la negociación. Por otra, se considera que la imposición por Estados Unidos de determinadas políticas antinarcoóticos limita la capacidad de negociación real del Gobierno colombiano¹⁴¹. Globalmente, si el Plan Colombia era, sobre todo, una estrategia antinarcoóticos y no ha logrado sus objetivos es por un error de diseño: se actúa sobre los efectos y no sobre las causas, sobre los cultivos y no sobre las capacidades del Estado colombiano para enfrentar sus problemas de delincuencia y seguridad.

5. CONCLUSIONES. CONCEPCIONES DIFERENTES, ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS.

Ni Estados Unidos ni la Unión Europea han sido actores directos en las diversas intenciones de negociación y resolución del conflicto colombiano. Ambos, los dos socios internacionales prioritarios de Colombia, han desarrollado, sin embargo, una política exterior hacia este país que tiene como elemento nuclear diferentes visiones del conflicto. Para la UE constituye una amenaza a la estabilidad y seguridad internacional y una grave preocupación por la población afectada. Estados Unidos, por el contrario, está movido por los efectos que tienen la producción de drogas y el narcotráfico para su salud pública y las amenazas a su seguridad provenientes de guerrillas que se desenvuelven en el frente del terrorismo internacional.

En segundo lugar, las estrategias de abordaje del conflicto colombiano no pueden ser más diferentes. Por un lado, la Unión Europea ha priorizado un enfoque *bottom-up* y de *low politics* a través de medidas de acompañamiento al Estado y a la sociedad colombianos para la resolución del conflicto, tratando de actuar sobre el terreno y sobre las causas estructurales del conflicto. Por el contrario, Estados Unidos presenta un enfoque *top-down* y de *high politics*, interviniendo directamente a través de la ayuda y la acción militar en las dinámicas violentas del conflicto, narcotráfico y lucha contrainsurgente, en un caso de “intervención por invitación”. El enfoque europeo es socioeconómico y estructural; el del segundo, de seguridad, actuando sobre los efectos y no sobre las causas.

Tercero, la concepción desarrollada por la UE en su política exterior hacia Colombia es coherente con su visión del mundo y de los conflictos, siendo su objetivo fundamental contribuir a eliminar las causas del conflicto, comenzando por la desigualdad, a través del desarrollo. Se trata de una estrategia estable, que no es alterada ni siquiera por la inclusión de las guerrillas y paramilitares

¹⁴¹ Winifred TATE, “No room for peace?...”. *op. cit.*, p. 72.

en las listas de organizaciones terroristas. Sigue lo afirmado en la Estrategia Europea de Seguridad y ampliado en el concepto *desarrollo-seguridad* que inspira la política de seguridad europea. En el plano de los esfuerzos diplomáticos, se trata, sin embargo de una actuación de poca ambición, comparada con casos precedentes de conflictos latinoamericanos, por la falta de cohesión de los Estados miembros en torno a una posición única. En paralelo, el segundo objetivo de la actuación europea es tratar de paliar la crisis humanitaria que viene provocando el conflicto. Un tercer objetivo, de menor importancia, sería la preocupación por el medioambiente.

Estados Unidos ha diseñado su enfoque desde prioridades de política nacional en un caso claro de *intermestic*: cuyos objetivos directos son, primero, la reducción de la droga disponible en el mercado estadounidense, para, a continuación, luchar contra los grupos terroristas que pudieran amenazar indirectamente su seguridad o la de sus ciudadanos. Como un objetivo indirecto, también podemos mencionar el valerse de Colombia como socio fundamental para influir, de alguna manera, en la política regional de Sudamérica y mantener así su hegemonía en América Latina.

En cuarto lugar, en ambos casos se ha constatado una estabilidad y coherencia importantes en las políticas formuladas hacia Colombia que no han sufrido cambios de relevancia en sus objetivos durante el periodo examinado. También destaca en los dos actores una formulación de la política fundamentalmente en manos de las burocracias: la Comisión Europea en el caso europeo y la Oficina de Lucha contra la Droga y el Pentágono en el caso de Estados Unidos. Esto ha priorizado un enfoque más técnico que político, y sostenido a lo largo del tiempo.

Quinto, en el caso europeo, los instrumentos utilizados son ayuda humanitaria estable para paliar los problemas de los refugiados, asistencia financiera de AOD para desarrollar actuaciones de apoyo al proceso de paz como los Laboratorios de Paz, fortalecer las instituciones nacionales y luchar contra las violaciones de Derechos Humanos, asistencia financiera para el desarrollo económico y social y preferencias comerciales para promover la viabilidad económica de las sustituciones del cultivos. En cuanto a los instrumentos de la política exterior estadounidense, prima sobre todo la ayuda y asistencia de carácter militar para fortalecer las fuerzas armadas colombianas o realizar operaciones de seguridad, mientras que los otros capítulos de AOD o concesiones comerciales han sido pequeños comparativamente hasta época reciente, en que se está revisando esa línea de actuación.

En sexto lugar, si queremos evaluar la eficacia de la actuación de los dos actores para conseguir sus objetivos, tenemos que ver que en ambos casos es pequeña, aunque por razones muy diferentes. La eficacia relativamente baja de la actuación europea se debe fundamentalmente a problemas de coherencia

y de presupuesto limitado en la aplicación de la política. El SPG y el SPG + no han tenido los efectos deseados en la sustitución de cultivos por las estrategias proteccionistas europeas. La acción humanitaria y la AOD, en proyectos sociales innovadores como los Laboratorios de Paz, son acciones muy positivas para los colectivos a los que llegan, pero no tienen efectos sobre el conjunto de la población afectada ni sobre las dinámicas del conflicto por la limitación de recursos destinados.

En el caso estadounidense, hay que reconocer que el Plan Colombia ha tenido el efecto de fortalecer al Ejército colombiano y, por tanto, ha hecho ganar posiciones al Estado frente a las guerrillas. Sin embargo, las consecuencias negativas también han sido muchas y de enorme gravedad: no se ha conseguido disminuir el potencial exportador de drogas colombiano, ha causado un incremento de desplazados, daños medioambientales y, lo que es más grave, han aumentado los abusos en materia de derechos humanos por parte de las propias fuerzas gubernamentales y tampoco ha conseguido avances en el Estado de Derecho.

Finalmente, mirando hacia el futuro, tanto el Presidente estadounidense como la Alta Representante europea han acogido con mucha satisfacción las negociaciones entre Gobierno y FARC. Más allá de las declaraciones, no parece que la política europea ni la estadounidense vayan a sufrir un cambio en 2013 en sus orientaciones, todavía afectados por las actuales Perspectivas Financieras europeas y el II Plan Colombia. Ahora bien, al preguntarnos qué podría ocurrir a partir de 2014, en el caso europeo tenemos argumentos para ser poco optimistas, dados los recortes en la financiación planteados hacia América Latina en general, y Colombia en particular, y la priorización de otras áreas más cercanas en la política exterior europea. En el caso estadounidense, lo más probable es que se continúe con la estrategia política, sin que incida el nuevo mandato de Obama, aunque los instrumentos puedan ser diferentes. Parecería, sin embargo, razonable que el Gobierno colombiano demandara a los dos actores apoyos suficientes y comprometidos para apoyar el proceso de paz y consolidar los logros de la negociación, si ésta finalmente culmina, con proyectos de reconciliación nacional.

¿QUÉ TIENEN EN COMÚN EL TÍBET,
ISRAEL, TURQUÍA Y COLOMBIA?

POR RAFAEL MORENO IZQUIERDO

¿QUÉ TIENEN EN COMÚN EL TÍBET, ISRAEL, TURQUÍA Y COLOMBIA?

Por Rafael Moreno Izquierdo

*Profesor titular interino de la Facultad de Ciencias de la Información.
Universidad Complutense de Madrid*

*“Colombia seguirá insertándose positivamente
en el escenario internacional”*

Juan Manuel Santos¹

Palabras clave: Relaciones Internacionales, Política exterior, Colombia, Estados Unidos, Conflicto interno.

INTRODUCCIÓN

Colombia es el país que ejerce de puerta de entrada y salida de América Latina y se encuentra situado en el centro de gravedad geográfico del continente. Para algunos representa el portón político de Estados Unidos hacia Sudamérica y para otros simplemente la ruta de la cocaína hacia Norteamérica. Pero, indiscutiblemente, su historia moderna no puede independizarse ni entenderse sin su entorno geopolítico como único país de América del Sur que mira a la vez al Atlántico y al Pacífico y que comparte el carácter caribeño, andino y amazónico. Frontera física y cultural con cuatro países: Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, sin descontar su conexión con Centroamérica. Quizá esto sirva para dar sentido a la atracción que ha ejercido para poderosos —Estados Unidos, por ejemplo—, criminales —hablemos de los narcos— o simplemente revolucionarios de todo tipo —ya sean pro marxistas o ultraconservadores— (gráfico número 1). Estas contradicciones han caracterizado su política exterior en la era contemporánea y, sobre todo, sirven

1 SANTOS, Juan Manuel: Lineamientos de la Política Exterior de Colombia, agosto de 2010, en http://www.colombiaun.org/Colombia/Politica_Exterior.pdf consultado 10-09-2012.

de base para reconstruir la reorientación internacional que pretende el nuevo Presidente Juan Manuel Santos, en un esfuerzo por superar los fantasmas del pasado y, concretamente, el conflicto interno que ha dividido y degradado el país desde hace décadas. Para entender el presente hay que analizar con detalle el papel que ha jugado Colombia en los asuntos diplomáticos durante la consolidación del nuevo orden mundial, particularmente en el contexto latinoamericano. En la década de los años 40 varios diplomáticos colombianos ejercieron un destacado protagonismo en las relaciones internacionales, participando en la creación de los parámetros del nuevo orden mundial a través de su activa presencia en organismos que buscaron el establecimiento de la paz mundial y la defensa común del continente americano. Sin embargo, no es menos cierto que estos periodos de protagonismo en la esfera internacional han estado intercalados por épocas de introspección y aislamiento de, podríamos decir, “encerramiento en sí mismo”. El conocido profesor estadounidense William Hasselton planteó ya en 1984, en uno de los pocos volúmenes que se publicaron en aquella época en Estados Unidos sobre las políticas exteriores comparadas, que “América Latina, salvo un par de países, tiene relaciones exteriores; no tiene política exterior”². Es evidente que, desde una perspectiva tradicional, Colombia ha tenido siempre una política exterior y el Ministerio de Asuntos Exteriores ha cumplido las tareas que se le han encomendado. Sin embargo, no es menos cierto que, en su mayor parte, los distintos ministros que lo han desempeñado se han concentrado en resolver las disputas fronterizas con los países vecinos sin mayores miras o ambiciones diplomáticas. En términos globales, la política exterior de Colombia durante el siglo pasado y lo que llevamos del XXI ha gravitado alrededor del poder hegemónico de Estados Unidos, desde la pérdida de Panamá hasta la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas, integrada dentro del denominado Plan Colombia, cuya génesis, desarrollo y transformaciones han estado inspiradas por Washington.



Gráfico Núm.1

² <http://www.cancilleria.gov.co/footer/strategic/work-documents> consultado el 10-09-2012.

El Tíbet de Sudamérica

En el caso colombiano, el análisis tiene que comenzar, necesariamente, en el antecedente que representa la pérdida de Panamá el 3 de noviembre de 1903, pues su posición estratégica convirtió a ese trozo de territorio en una “zona de importancia internacional” y, como consecuencia, objetivo político de la potencia emergente: Estados Unidos³. Los desarrollos históricos acaecidos como consecuencia de este acontecimiento propiciaron la definición de un bajo perfil del país en la esfera internacional, algo que no puede atribuirse a situaciones de carácter abstencionista o a doctrinas de neutralidad (como en el caso de Canadá, Suiza o Austria), como algunos han querido insinuar⁴. El Presidente colombiano Alfonso López Michelsen valoró la pérdida de Panamá como una “desvaloración geopolítica” de Colombia como país que generó un clima de introversión que ponía el énfasis en el concepto de “nación andina”. A pesar de lo que se podía esperar, la pérdida de Panamá no trajo consigo una corriente de reafirmación nacional. Todo lo contrario. Traumatizó la nación, creando un miedo hacia el exterior y una atmósfera desprovista de competencia geopolítica. Por esa razón, López Michelsen se refirió a Colombia como “El Tíbet de Sudamérica”⁵ mientras que la escuela colombiana de pensamiento político veía al país como “un ser sin sed de espacio” tras haber perdido lo que denominaban “equilibrio geoestratégico”⁶. A pesar del trauma que todo el suceso produjo, EEUU puso interés en recuperar a su antiguo aliado, ya que geográficamente Colombia seguía proporcionando la entrada al resto del continente. Así, en 1914, y una vez en funcionamiento el Canal, ofrecieron una solución económica, diplomática y social que concluyó con un tratado que incluía una declaración por la que EEUU lamentaba profundamente el incidente y cómo esto había deteriorado las relaciones con Colombia.

Respice Polum (mirar hacia el Norte)

El conservador Marco Fidel Suárez, antes de hacerse Presidente (1918-1922), defendió un giro político hacia Washington por entender que una “relación viable” con el *hermano mayor* era imprescindible para consolidar el desarrollo colombiano. Fue el propio Suárez quien acuñó el término “*respice polum*” (mirar al Norte), que indicaba que Bogotá debía seguir a toda costa las condiciones de los EEUU y reorientar su curso con ruta a la “estrella Norte”. De esta forma, el *respice polum* se convirtió en el principio rector de la política

3 BERMÚDEZ TORRES, César Augusto: “Inserción de Colombia en las relaciones internacionales, en el contexto de la segunda postguerra mundial”. *Civilizar* 10, (19): 135-152, enero-junio de 2010.

4 BUITRAGO, Ricardo: “La política exterior de Colombia en el siglo XX. Un Breve repaso histórico a nuestra política internacional”. *Suma Administrativa*, vol.1 n.º.1 Febrero 2006, p.p. 111-131.

5 LÓPEZ, Ángel: *Grandeza y decadencia de las relaciones internacionales de Colombia*, conferencia pronunciada en la Corporación Foro Regional. Medellín, 10 de noviembre, 1981.

6 LONDOÑO, J: *Geopolítica del Caribe*. Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Armadas, 1973.

exterior colombiana hasta principios de la década de los años 60; y, gracias a unas indemnizaciones económicas proporcionadas por Washington bajo el trato de Urrutia-Thomson⁷, se forjó una cercana y casi incondicional relación bilateral. El peso era basado en el dólar y comenzó a apalancarse en el capital de Estados Unidos con el objetivo de modernizar sectores clave como la minería, el petróleo y el banano⁸. A finales de la década de los 30, Colombia se volvió el “buen vecino” por excelencia, incluso antes de la formulación de la política americana del “buen vecino”. Esta alianza especial se ha mantenido —con altibajos e interrupciones— hasta hoy, a costa, por supuesto, de la formulación de una política exterior autónoma por parte de Colombia, lo que explica, a su vez, el porqué del bajo perfil que el país ha mantenido en distintas etapas en la esfera mundial.

En el contexto de la segunda Guerra Mundial, el Presidente López Pumarejo (1942-1945) propició una política exterior más multilateral pero marcada, sin duda, por la estampa estadounidense y participó en la fundación de las Naciones Unidas en San Francisco, seguido de una destacada participación en sus primeros cinco años. La apuesta tuvo sus frutos y en 1946 Colombia fue elegida como miembro del Consejo de Seguridad por 53 de los 54 votos posibles. En 1948 obtuvo también otro importante éxito internacional al elegirse al ex Presidente colombiano Alberto Lleras Camargo como primer Secretario General de la OEA (puesto que mantuvo hasta 1954)⁹. Asimismo, en 1951 Colombia se convirtió en el único país latinoamericano que envió tropas a Corea, concretamente fragatas y un batallón de Infantería al mando del teniente coronel Jaime Polanía Puyo —que llegaría ser ministro de Defensa—, que se retiró con 176 muertos y decenas de heridos. Lo mismo se volvió a repetir en el caso de la crisis del Canal de Suez (1956) y con ocasión del conflicto del Sinaí (1982). Asimismo, fue solidario con Estados Unidos en las disputas diplomáticas contra la extinta Unión Soviética y Cuba, rompiendo en este último caso el frente latinoamericano. Coincidentemente, Estados Unidos envió a Colombia en 1958 un equipo de la CIA para analizar las condiciones del país, que ya acumulaba veinte años de conflicto interno de baja intensidad, conocido como *La Violencia*, que se había cobrado más de 200.000 muertos. La insurgencia se contabilizaba entonces con entre 1.200 y 2.000 hombres, capaces de poner en jaque al Gobierno nacional por la ausencia de autoridad estatal en amplias zonas rurales de país, la inadecuada distribución de la tierra, la falta de orden y la amplia pobreza¹⁰.

7 Por el tratado Urrutia-Thomson, Colombia obtuvo privilegios especiales para usar el canal de Panamá y 25 millones de dólares en oro como indemnización por la pérdida de Panamá.

8 DRAKE, P.W.: “The origins of United States economic supremacy in South America: Colombia’s dance of the millions, 1923-1933”, *Latin American Program*, Núm. 40, Wilson Center, Washington, DC.

9 Colombia ha tenido dos nacionales como secretarios generales de la Organización: Alberto Lleras Camargo (1947-1954) y César Gaviria Trujillo (1994-2004).

10 SWEIG, J.: “What kind of war for Colombia?”, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2002, vol. 81, n.º 5, p.p. 122-141.

***Respice Similia* (mirar a los semejantes)**

En los años 50 Colombia comenzó una tímida reorientación política y económica al no querer quedar exenta de la corriente desarrollista latinoamericana, lo que implicaba la adopción, entre otras cosas, de las recomendaciones de la CEPAL, vía sustitución de importaciones. Bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se agregaron la integración regional y la promoción de las exportaciones y se abrió, en palabras de los políticos colombianos, otro círculo concéntrico: América del Sur. Alfonso López Michelsen, Ministro de Asuntos Exteriores en 1968, acuñó la frase *respice similia* (mirar a los semejantes)¹¹ para definir esa etapa. El nuevo principio rector, que puso en práctica cuando logró la presidencia (1974-78), giraba sobre la definición de una autonomía periférica como medio para cooperar con los vecinos amistosos. Como máximo mandatario, trabajó para que el país sudamericano universalizara sus relaciones diplomáticas (incluso con el restablecimiento de los contactos con Cuba en 1975), demarcó los límites marinos y submarinos con los países vecinos de Panamá, Costa Rica, Haití, República Dominicana y Ecuador, y utilizó su poder para unir a Venezuela y Costa Rica en la negociación de un nuevo tratado del canal de Panamá. Colombia adquirió relevancia a través de una política exterior presidencialista que diversificó y mejoró las relaciones internacionales, primero con un acercamiento al Movimiento de Países No Alineados y la cohesión del grupo de países andinos, su iniciativa principal.

Tras el paréntesis de Julio César Turbay, cuya presidencia (1978-82) provocó un amplio distanciamiento entre Bogotá y los otros países de la región¹² y reforzó la lucha sin cuartel contra los movimientos rebeldes a través del llamado Estatuto de Seguridad, que pasaba por alto las denuncias de torturas y desapariciones, la elección de Belisario Betancur (1982-1986) constituyó un regreso a las ideas de López Michelsen. En su discurso de posesión, Betancur expresó su determinación para desarrollar una política exterior “independiente” respecto al referente político: EEUU. Además de anunciar su decisión de incorporar a Colombia como miembro de los No Alineados, también promovió que los líderes latinoamericanos discutieran alternativas de solución a la deuda externa de la región. Por ejemplo, durante la visita del Presidente norteamericano Ronald Reagan a Bogotá a finales de 1982, Betancur le instó a que abandonara el inter-

11 LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso: Memoria (1968-1980). Bogotá, Imprenta Nacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1970, Pág. 31.

12 Turbay rompe la experimental política exterior de sus antecesores para volver a estrechar su vínculo de lealtad con EEUU. Se convierte en “soldado” activo de la lucha contra el comunismo y se opone a la entrada de Cuba en el Consejo de Seguridad de la ONU, rompe relaciones diplomáticas con La Habana en 1981 y se retira temporalmente del Movimiento de No Alineados. Esta progresiva aproximación hacia las posiciones de Washington produjo, consecuentemente, un distanciamiento de sus vecinos que alcanza su cenit al abstenerse Colombia a votar en la aplicación del TIAR en el conflicto de las Islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña (1982). TICKNER, A.: “A Colombia an ambiguous Foreign Policy”, ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association. Washington DC, 2001.

vencionismo en Centroamérica y se opuso a la política de fumigación de cultivos ilícitos, así como al fortalecimiento del tratado de extradición firmado a comienzos de 1979. Betancur trabajó por restablecer las relaciones amistosas con los países de la región, restableciendo la soberanía de Argentina en las Islas Malvinas y suavizó la hasta entonces hostilidad contra La Habana y Managua (entonces en manos de los sandinistas). Sin embargo, el asesinato de Rodrigo Lara Bobilla, Ministro de Justicia en 1984, obligó a dar un significativo giro político: empezó la extradición de nacionales a EEUU y se endureció la estrategia anti-drogas.

El narcotráfico como punto de gravedad

La lucha contra el narcotráfico se colocó a partir de entonces en el centro de las preocupaciones de los subsiguientes gobiernos colombianos. Los Presidentes Virginio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) intentaron dar continuidad a la naturaleza no-ideológica de las relaciones diplomáticas priorizando el vector económico, con un esfuerzo por diversificar la agenda internacional y promover la independencia política de Colombia respecto a Estados Unidos. En esta época, Colombia ostenta la presidencia de los No Alienados, es la sede de la VIII UNCTAD, preside el G-77 y participa de nuevo como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU¹³. En febrero de 1990 Barco propicia el llamado Grupo de los Tres (G-3) con la meta de aumentar la cooperación estratégica entre Colombia, Venezuela y México, iniciativa que sobrevive hasta la actualidad. Sin embargo, todo esto queda en un segundo plano y, paralelamente, la lucha interna —contra insurgencia y los narcos— se agrava y se convierte en el epicentro de gravedad de cualquier iniciativa diplomática. Durante el mandato de Gaviria, los carteles de narcotraficantes incrementaron la violencia hasta límites insospechados para impedir su extradición a Estados Unidos. La situación llegó a su límite el 18 de agosto de 1989, cuando el candidato presidencial liberal Luis Carlos Galán es asesinado por sicarios supuestamente contratados por el cartel de Medellín. A pesar de ello, Gaviria mantuvo una clara distinción entre lo que bautizó como “narcoterrorismo” y el “narcotráfico”, por estimar que se trataba de dos manifestaciones relacionadas pero distintas del problema de las drogas. Según Gaviria, el narcoterrorismo, no el narcotráfico, era la principal amenaza contra la democracia en el país, y lo que él estaba comprometido a combatir¹⁴. Así, los individuos relacionados con crímenes ligados a las drogas recibirían sentencias de prisión reducidas (y no extradición) a cambio de su confesión voluntaria. Casi un año después, la Asamblea Constitucional, bajo considerable presión nacional e internacional, votó por prohibir por completo la extradición de colombianos, y a finales de 1993, el entonces Fiscal General de la Nación,

13 RAMÍREZ, S.: “Colombia en el movimiento de países no alineados”, en: SOCORRO RAMÍREZ et al. , Colombia: entre la inserción y el aislamiento. Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional, 1997.

14 BUITRAGO, R.: *Op cit.*

Gustavo de Greiff, declara que la guerra contra las drogas ha sido un fracaso rotundo y que el consumo y tráfico de sustancias ilícitas debe ser legalizado.

En este contexto, Ernesto Samper toma posesión en 1994 como Presidente de una Colombia cada vez más en el punto de mira de los círculos políticos norteamericanos, alimentada en la percepción pública por las denuncias de que durante la campaña presidencial había recibido contribuciones financieras del cartel de Cali. John Sweent, analista de la conservadora Fundación Heritage, llegó incluso a definir a Colombia como la “primera narco-democracia del mundo”¹⁵, en un esfuerzo por convertir a la nación sudamericana en un “país-problema” que requería la intervención exterior para ser “rescatado”. Lejos de rebajar la tensión, las gestiones tendentes a clarificar estas denuncias (conocido como Proceso 8.000) polarizaron el país y deterioraron irremisiblemente la legitimidad y credibilidad de Bogotá, acelerando su aislamiento político dentro y fuera de la región. La imagen de Colombia se consolidó rápidamente como “país denostado”. En relación con Washington, los lazos gubernamentales se enfriaron hasta el extremo de no reconocer formalmente a Samper como interlocutor durante al menos dos años de su presidencia (desde septiembre de 1995 a febrero de 1997). El rechazo alcanzó su grado máximo cuando el Departamento de Estado consideró a Colombia como un país colaborador con el narcotráfico, aunque lo “certificó” por razones de interés nacional (lo que impedía en la práctica la imposición de sanciones). Aunque dura, hasta esa fecha, 1995, la posición de EEUU estuvo dominada por el pragmatismo, pero la detención del extesorero de la campaña presidencial de Samper, Santiago Medina, en relación con la financiación ilícita de la campaña presidencial, puso final a ello y abrió una etapa de clara confrontación¹⁶. Samper reaccionó con la intención de recuperar algo de prestigio con una dura campaña contra la corrupción, la enmienda de la Constitución para recuperar la extradición (no retroactiva) de nacionales colombianos y la intensificación de la campaña de erradicación de cultivos de coca. Pero era demasiado tarde. Washington había decidido que Colombia en su conjunto, y no sólo la guerra contra las drogas, era el problema central. Casi sin darse cuenta, la percepción internacional se consolidó alrededor de que el problema colombiano representaba una amenaza para los vecinos. En palabras del Embajador norteamericano Thomas Pickering, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos en la administración Clinton, “el conflicto en Colombia representa una amenaza significativa de violencia e inestabilidad en las regiones fronterizas de sus vecinos inmediatos”¹⁷. Los más pesimistas —proclives, asimismo, a la intervención— denunciaron que Colombia se estaba transformando en un “estado fallido”, sin reconocer que Estados Unidos había contribuido a llevarlo al

15 SWEENEY, John: “Colombia’s narco-Democracy threatens hemisphere security”. The Heritage Foundation backgrounder, n.º 1028, 21-03-1995.

16 SAMPER, Ernesto: Aquí estoy y aquí me quedo. Testimonio de un gobierno. El Áncora Editores, Bogotá, 2000.

17 PICKERING, discurso pronunciado el 08-09-2000 en el seminario Comercio en las Américas, Corporación Andina de Fomento (CAF).

borde del precipicio como el que más¹⁸. Desde todos los puntos de vista, Bogotá era un “estado fallido”, pero se le presentaba así para justificar —implica y explícitamente— la necesidad de una estrategia político-militar (Plan Colombia) como única solución para revertir la situación y un modelo a imitar en la región. La droga se había constituido en una amenaza letal a la seguridad estadounidense y sólo se podía combatir ampliando el papel de los militares en la lucha anti-narcóticos.

El Israel latinoamericano

Las presidencias de Andrés Pastrana (1998- 2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) representan una nueva fase de las relaciones exteriores de Colombia y el restablecimiento —de forma más radical y definitiva posible— del *respite pollum*. Tan pronto como Pastrana asumió la dirección del país sudamericano, las relaciones bilaterales mejoraron rápidamente. En octubre de 1998 el Presidente Clinton recibió a Pastrana en Washington en visita de Estado, marcando un claro contraste con el trato que había recibido su antecesor Samper, a quien oficialmente se le había negado la visa para viajar a la capital estadounidense dos años antes. El regreso a *respite pollum* tiene sus beneficios. De la desconfianza y la hostilidad se pasa a una relación de “alianza integral” que suponía consensos sobre las prioridades de cara al futuro, siempre desde una perspectiva unilateral: democracia, drogas, desarrollo económico, paz y conflicto¹⁹. Como en el pasado, la lealtad a la potencia indispensable —como se denominaba en la era post-guerra fría a Washington— tenía sus beneficios prácticos e inmediatos. Clinton favoreció la concesión de préstamos del FMI para mejoras en infraestructura (3.500 millones de dólares)²⁰ y en enero de 2000 logró la concesión de un paquete de ayuda de 1.600 millones de dólares durante dos años —de ellos, casi 290 de ayuda militar para luchar contra el narcotráfico y los insurgentes—. Con el impulso de la Casa Blanca, el Gobierno Pastrana presentó el Plan Colombia, en el cual exponía una estrategia global para manejar los múltiples problemas que aquejaban al país, que abarcaban desde el narcotráfico hasta la violencia política, pasando por la crisis humanitaria, la recesión económica y la corrupción institucional²¹. El Plan Colombia fue internacionalizado desde un primer momento, pues nunca se pretendió que fuera un proceso exclusivamente colombiano ya que el propio Gobierno de Bogotá “consideró que esa internacionalización fortalecía las posibilidades de éxito del diálogo con la insurgencia y que, incluso, representaba una pieza fundamental de

18 TOKATLIAN, Juan Gabriel: “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: El caso de las relaciones entre EEUU y Colombia”, Análisis político n.º 64. Bogotá. Septiembre-diciembre, 2008, p.p. 67-104.

19 PETRAS, J.: “The Geopolitics of Plan Colombia”. Monthly Review, 53, 1, Academic Research Library, 2001, p.p. 30-49.

20 TICKNER, A.: “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: Consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado débil”, en Colombia Internacional, n.ºs 49-50, CEI-Universidad de los Andes, 2001, p.p. 39-52.

21 BAGLEY, Bruce Michael: “Narcotráfico, violencia política y política exterior de EEUU hacia Colombia en los Noventa”, Colombia Internacional n.ºs 49-50, CEI-Universidad de los Andes, 2001, p.p. 05-38.

su estrategia” para la obtención de la paz”²². Sin embargo, la internalización fue unidireccional. Aunque Washington y Bogotá lo pretendieron, la Unión Europea rechazó participar e incluso sus miembros decidieron distanciarse de esa estrategia por no considerarla apropiada. Por tanto, hay que afirmar que el Plan Colombia fue un plan fundamentalmente estadounidense, sin ayuda ni comprensión europea. “La cautela o ambivalencia de Europa ante la crisis colombiana reflejó también su creciente desconfianza acerca de la política exterior de los Estados Unidos debido al aumento en su unilateralismo”²³. Escépticos por un proyecto inspirado y dirigido por Washington, la práctica totalidad de los gobiernos europeos mostraron extrema dificultad para entender los objetivos de una operación que se relaciona con los límites de la injerencia en los asuntos internos de otro país. Así, se entiende la declaración aprobada por el Parlamento Europeo el 1 de febrero de 2001 por 474 votos a favor y uno en contra que rechazaba, entre otras cosas, el énfasis en asuntos militares y la falta de concertación en los problemas. Sin embargo, es preciso reconocer que la unidad de criterio dentro de los europeos es siempre difícil de obtener y, por ejemplo, delegaciones de las FARC fueron aceptadas en ese mismo periodo en varios países como Suecia, Francia, Suiza, España y Vaticano. En términos generales, la UE puso distancia con todo lo relacionado con el Plan Colombia y buscó un esquema propio, tanto en relación con los medios que se debían utilizar como en relación con las prioridades y concepción de la ayuda, y en términos generales siempre respaldó el proceso de paz y una solución negociada con el mayor consenso posible de la sociedad civil²⁴.

Si Pastrana equivale al giro de política respecto a la década de los años 80, los ocho años de mandato de Álvaro Uribe (2002-2010) equivalen a su cenit. Algún mandatario de país limítrofe denominó a Colombia en esta etapa como el “Israel de América Latina” para significar con ello la situación de conflicto que mantenía con las naciones del vecindario y el asilamiento subregional que provocó su actitud. Durante la presidencia de Uribe, dos naciones vecinas rompieron relaciones diplomáticas con Colombia: Ecuador, en marzo de 2008 tras Operación Fénix, y Venezuela en julio 2010, tras la denuncia colombiana ante la OEA de la presencia de campamentos de las FARC en territorio venezolano²⁵⁻²⁶. También durante estos años se volvió a denominar a Colombia como el “Caín de América Latina”, después de que este la-

22 PARDO GARCÍA-PEÑA, Rodrigo: “Relaciones internacionales y proceso de paz: proyecciones sobre escenarios”. Colombia Internacional n.º 51. Enero-abril 2001. CEI-Universidad de los Andes, p.p. 28-50.

23 ROY, Joaquín: “La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz”, Colombia Internacional n.º 51. Enero-abril 2001, CEI-Universidad de Los Andes, p.p. 08-27.

24 Comunicado del Embajador Renaud Vignal en nombre de la Unión Europea, 09-10-2000 como Presidente de la Unión Europea y consultado el 09-10-2012.

25 La anterior ocasión en que Colombia había roto relaciones fue con Cuba como consecuencia del incidente con la embarcación “Karina” en marzo de 1981, aunque entonces la iniciativa fue colombiana y la reanudación plena de relaciones tardaría más de una década (marzo de 1981-octubre de 1993).

26 CARBAVAL, Leonardo: “Colombia como país puente en política exterior: Retos y Fortalezas”. Mayo 2012, Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en <http://www.cancilleria.gov.co/footer/strategic/work-documents>, consultado el 09-09-2012.

mentable calificativo se usará por primera vez contra el país en 1982, cuando el gobierno Turbay Ayala decidió no respaldar la aventura bélica argentina para recuperar las Islas Malvinas (el único país de la región con la excepción del Chile de Pinochet). No menos relevante fueron las críticas vertidas contra Uribe por su apoyo incondicional a George Bush en relación con la invasión de Irak —en contra de todos los latinoamericanos: México, Chile, Brasil y Argentina, incluidos— y de Afganistán, y en el marco del debate continental suscitado por el acuerdo militar para el uso de siete bases militares colombianas por parte de EEUU. Ello provocó que Colombia alcanzara uno de los momentos de mayor aislamiento a nivel internacional de toda su historia reciente, en particular en su entorno regional inmediato. Asimismo, se modificará el discurso sobre los “narco” teniendo en cuenta la agenda internacional de “lucha contra el terrorismo” ayudado por el ambiente causado a raíz de los atentados del 11-S²⁷. En conjunto, aumentaron las suspicacias y preocupaciones de los países latinoamericanos por el peligro latente que representa una Colombia utilizada como plataforma de ingreso (militar y político) de Estados Unidos en los asuntos de la región. Una Colombia “subordinada” al discurso de Washington y dominada siempre por el discurso de la seguridad.

Características de la política exterior de Colombia

Una vez analizado a grandes rasgos el desarrollo de la política exterior de Colombia desde los albores del siglo XX y hasta la actualidad, podemos sacar conclusiones sobre aquellos vectores que la han caracterizado y que, previsiblemente, seguirán influyendo en los años sucesivos, independientemente de quién asuma la presidencia del país. Lo primero que hay que destacar es el carácter claramente presidencialista de la política exterior de Colombia y la ausencia de la sociedad civil en este contexto. Como han destacado algunos politólogos colombianos, esto ha contribuido en gran medida a que Colombia sea un país de perfil bajo en el contexto internacional, sin mayores aspiraciones en su esfera de influencia y con una marcada dependencia de la ayuda internacional para solucionar sus deficiencias estructurales, tanto económicas como políticas²⁸. Como se ha podido comprobar, el presidente de turno es quien marca de forma personalista e individual el signo de la política internacional a seguir, dejando a su ministro de Exteriores su aplicación práctica pero sin apenas margen de maniobra o interpretación. En la definición de sus líneas maestras no sólo influye la trayectoria pasada y la base ideológica del político que gana las elecciones presidenciales, sino también lo que es más importante quizá, su personalidad y carácter. La ausencia de un verdadero debate interno entre los distintos partidos políticos y el desinterés de la opinión pública colombiana respecto a la esfera

27 TICKNE, A, y PARDO, R.: “Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la ‘seguridad democrática’”. *Foreign Affairs en español*, octubre-diciembre, 2003.

28 BUITRAGO, R. *ob. Cit.*

internacional aumenta, si es posible aún más, el peso específico del presidente en la definición de los parámetros que marcan el posicionamiento de Colombia en la esfera internacional y de su política hacia el exterior.

Más allá de la personificación del líder que dirige el país en cada momento, en el terreno meramente político la interrelación del país se ha movido hasta ahora dentro del siguiente marco de actuación:

- 1) Las relaciones de Colombia con el exterior están marcadas por cursos de acción mixtos y, con frecuencia, contradictorios que reduce su prestigio e influencia en el contexto mundial como consecuencia de la falta de consistencia y coherencia en su posicionamiento. Estos cambios de actitud y opinión son percibidos tanto por sus vecinos como por el resto de la comunidad de naciones.
- 2) La definición de la política exterior está directamente relacionada por el referente interno entendido no sólo como “intereses nacionales”, por otra parte muy comprensible, sino por la evolución y características de su conflicto militar interno, activo desde hace más de tres décadas.
- 3) El posicionamiento de Colombia respecto a los asuntos de máximo interés global, incluidos los acuerdos de integración subregionales, ha estado marcado por una dependencia o alineación con Estados Unidos. Con independencia de un mayor o mejor acercamiento, Washington ha ejercido siempre como referente en la definición de los parámetros con que Colombia se ha relacionado con el resto de países.
- 4) La práctica mantenida durante los siglos XX y XXI demuestra que un mayor acercamiento a los planteamientos políticos de Washington trae consigo una reducción de la capacidad de autonomía e influencia geoestratégica de Colombia, aunque al mismo tiempo, “beneficios” y “recompensas” diplomáticas o económicas, como un mayor protagonismo en organismos multilaterales o un mejor acceso a fuentes de financiación internacionales o de comercio exterior, y
- 5) Colombia ha obtenido mayores márgenes de maniobra en la esfera mundial cuando ha buscado un perfil internacional más distante de las posturas defendidas por Washington. En la mayoría de los casos, un éxito en este planteamiento ha estado ligado a una actuación pragmática, “no ideológica” y dominada, en su mayor parte, por la vertiente económica orientada a mejorar el desarrollo del país.

¿Qué piensan los colombianos del mundo exterior?

Aunque hay pocas encuestas que permitan un buen conocimiento de lo que los colombianos opinan sobre el resto del mundo y las relaciones exteriores de su país, se puede afirmar que, en términos generales, la opinión pública tiene un cierto inte-

rés sobre los temas mundiales, pero su conocimiento sobre la política internacional y, en concreto, las relaciones de su país con otros sigue siendo relativamente precario. Podría considerarse que es resultado de la ausencia de un debate público sobre política exterior y un escaso seguimiento de la problemática mundial por parte de los medios de comunicación nacionales. Como consecuencia de ello, la fuente principal de muchas de las opiniones que se forman acerca de lo “internacional” radica en el discurso oficial gubernamental, que lo modela y dibuja todo. Los medios de comunicación locales no muestran una especial interés en la esfera internacional, más allá de aquellos temas o países con influencia directa en su dimensión interna —Estados Unidos o Venezuela, en el caso de naciones, y la defensa de los derechos humanos o el terrorismo, respecto a asuntos concretos—. Otros han denominado esta especificidad, no exclusiva de Colombia sino de todo el continente americano, como resultado de la tendencia de América Latina de leer todo lo que se sucede en clave exclusivamente nacional, al entender que tanto las amenazas como los objetivos internacionales prioritarios deben contemplarse desde una óptica localista. Esta percepción del mundo, agregan, está cargada de una racionalidad utilitarista y material antes que de una lógica normativa vinculada a la solidaridad internacional. Además, el ánimo público nacional influye notoriamente en la forma en que las sociedades codifican el mundo e interpretan los acontecimientos. En el caso de Colombia se traduce en apertura; en México, en pesimismo, y en Brasil, en optimismo²⁹.

Una reciente encuesta sobre lo que piensan los colombianos respecto al mundo exterior constata una recuperación del orgullo nacional que se refleja en una mejor opinión sobre la percepción sobre su “posición exterior relativa”³⁰. Así, un 51% considera que Colombia es un “país importante a nivel internacional” frente a escasamente un 12% que estima que su relevancia externa es “poca a nula”. Porcentajes quizá optimistas si tomamos en consideración lo que piensan otros respecto al caso de Colombia. En términos generales, los colombianos tienen poco contacto con el exterior, y la prueba es que escasamente un 74% de los colombianos han viajado fuera de su país, frente, por ejemplo, a un 88% de los brasileños. Sin embargo, se muestran más inclinados a participar en asuntos mundiales, y así, un 79% de los colombianos respaldan un mayor activismo internacional, diez u once puntos más que en el caso de los brasileños y mexicanos, donde se registran los niveles más altos de aislacionismo (22 % en México y 18 % en Brasil opinan que el país debe mantenerse completamente al margen). Es importante resaltar que los colombianos se identifican en su mayor parte como latinoamericanos, a pesar de la intensa interacción económica y social con los países geográficamente más cercanos. De este modo se reconocen el 49% de los colombianos, solo superados por los mexicanos (51%). El segmento

29 GONZÁLEZ, Guadalupe, SWCHIANOV, Jorge A., CROW, David y MALDONADO, Gerardo: Las Américas y El Mundo 2010-11. CIDE, México, septiembre 2011. Pág. 14.

30 GONZÁLEZ, SWCHIANOV, CROW y MALDONADO: *Ob. Cit.*

de población con alguna identidad subregional es muy inferior: 3% en el caso de Colombia (andina y bolivariana para ambas) frente al 7% de México (norteamericana y centroamericana para ambas).

Un elemento relevante es la convicción de los colombianos de no ver como opciones mutuamente excluyentes la preservación de una estrecha relación con Estados Unidos y la intensificación de los intercambios y la interacción con sus vecinos y con América Latina en su conjunto. Este fenómeno ha sido denominado “asociación pragmática”³¹. Según la encuesta, un 72% de los colombianos tiene una opinión favorable de Washington y un 70% estima que es mejor que hace diez años. Además, un 66% se muestra seguro de que mejorará aún más en el futuro. Claramente, los colombianos están “a gusto” con la actual relación privilegiada con Estados Unidos, por entender que aporta más beneficios que aspectos negativos. Así lo afirman el 55% de los colombianos, frente al 49% de los mexicanos y el 40% de los ecuatorianos. La excepción es Perú, donde el 41% se inclina por la coordinación regional frente a la opción bilateral con Washington. Casi la mitad de la población —un 48%— se muestra convencida de que Colombia es el socio regional más importante de Estados Unidos, por delante de otros países que podrían reclamar esa posición, como Chile, Brasil o Argentina. Asimismo, casi ocho de cada diez colombianos aprueba la asistencia que Washington facilita para la lucha contra el narcotráfico. Sorprendentemente, según algunos, sólo un 11% se declara en contra de ella (gráfico número 2).



Gráfico Núm. 2

31 Para otro análisis puede consultarse TICKNER, Arlene B.: “Opinión pública y política exterior en Colombia”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2011, p.p. 67-93.

Respecto a la opinión de los colombianos sobre qué países admira o tiene mejor imagen, Estados Unidos se sitúa como referente indiscutible (72%) junto a Brasil (72%), el país más grande y poderoso de Latinoamérica. Le sigue Canadá (63%) y luego dos naciones de la Unión Europea, España y Alemania —con 69 y 65% respectivamente—. Chile y Argentina le siguen con porcentajes muy similares —65% y 62%— y después Japón (61%). Esta misma tendencia se detecta cuando en vez de países hablamos de líderes mundiales. La mejor percepción es para el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, seguido del brasileño Lula da Silva, entonces al frente de Brasil. Los que generan más rechazo: el presidente de Bolivia, Evo Morales, que es percibido negativamente por el 37% de los colombianos, seguido por el cubano Fidel Castro (36%), el peruano Rafael Correa (30%) y el venezolano Hugo Chávez.

Por bloques geográficos, casi la mitad de los colombianos creen que sus prioridades están asentadas en el hemisferio latinoamericano y, por tanto, el 44% considera que el país debe hacer un mayor esfuerzo por incrementar las relaciones con Latinoamérica. A larga distancia, la segunda región del planeta a la que, según los colombianos, debe prestarse mayor atención en el futuro próximo es América del Norte (18%), incluyendo aquí a México y Canadá, que, junto a Estados Unidos, forman el Tratado de Libre Comercio, el área económica con la que Bogotá ha buscado acuerdos de asociación desde hace tiempo. Sólo un 14% —es decir, uno y medio de cada diez colombianos— pone la prioridad en las relaciones con Europa, lo que demuestra el alejamiento de la Unión Europea respecto a la realidad colombiana. Esta pérdida de relevancia europea no sólo se registra en Colombia, sino en otros países como México —escasamente el 12% estima prioritario incrementar los lazos con la UE— o incluso Ecuador —un porcentaje aún menor, 10%—. Asia, motor de la economía mundial, es prioridad para el 4% de los colombianos, menos de la mitad que en el caso de los brasileños o peruanos. En este sentido, los colombianos observan sin recelo el crecimiento de la influencia de China —el 35% no lo perciben como negativo, similar, por ejemplo, al caso mexicano.

Otro aspecto importante se refiere a la opinión que tienen los colombianos de las principales organizaciones internacionales. Como en la mayoría de los países, las Naciones Unidas poseen la mejor imagen, con un 72% —la media para toda América Latina es del 67%—; seguidas de la Organización de Estados Americanos (OEA), con un 68%, y la Unión Europea, con 65%. El resto de las organizaciones multilaterales latinoamericanas se encuentran bastante más rezagadas: Mercosur, un 60%; UNASUR, 58%, y la Comunidad Autónoma, 55%. Como era de esperar, la peor calificación se la lleva el ALBA con sólo un 45%, en línea, curiosamente, con el Fondo Monetario Internacional (50%).

Por último, los colombianos consideran como su principal amenaza el cambio climático —el 93% lo afirman así—, seguido por el narcotráfico y el crimen organizado —ambos con el 92%, por encima del promedio regional, que las consideran como las amenazas más grave en sólo un 82% de los casos— y la pobreza —91%—. En un segundo tramo se encuentra el terrorismo internacional (87%), la crisis económica (86%) y el tráfico de armas (84%). A continuación, se sitúan los conflictos fronterizos (77%), la energía (70%) y, después, curiosamente, las guerrillas (68%).

En conclusión, para nueve de cada diez colombianos las principales amenazas tienen relación con el narcotráfico y el crimen organizado y la pobreza, más que los conflictos fronterizos e incluso directamente las guerrillas. Y es más, en el caso de la lucha contra el narcotráfico, una amplia mayoría, siete de cada diez, está de acuerdo con contar con la asistencia de Estados Unidos, aunque se registra un mayor nivel de reserva ante la posibilidad de que tropas de este país participen directamente en el combate contra la guerrilla.

Santos y su nueva perspectiva

Con todas estas premisas y su experiencia como Ministro de Defensa durante la presidencia de Uribe, Juan Manuel Santos tomó posesión como máximo mandatario de Colombia a mediados de 2010, y desde un primer momento dejó claro que su política exterior no sería un continuismo de los años anteriores. En su discurso de toma de posesión resaltó que Bogotá se encontraba en un punto de inflexión, tanto a nivel interno como internacional, que reclamaba cambios de rumbo y visiones innovadoras. Por ello, avanzó una nueva estrategia internacional que recoja lo mejor del pasado sin gravitar necesariamente alrededor de Estados Unidos como referente ideológico. La Administración Santos parte del reconocimiento de lo que podríamos llamar “cercanía conceptual” con Washington en una serie de visiones sobre temas neurálgicos como el narcotráfico, la seguridad y el comercio, sin que ello deba ser un obstáculo para buscar una mayor proximidad hacia los países latinoamericanos y a otras zonas del planeta. En pocas palabras, la “globalización” debe llegar a las relaciones diplomáticas colombianas. El propósito evidente es encontrar un reequilibrio de las relaciones exteriores en coherencia con lo que piensa y respalda la opinión pública, que no solamente rechaza sino que valora muy positivamente una relación bilateral privilegiada con Washington, consciente de que su respaldo ha sido fundamental para reducir la amenaza del narcotráfico e, indirectamente, la de las guerrillas, ambas todavía activas y potencialmente muy dañinas. En su discurso de investidura, Santos marcó las líneas principales de esa nueva estrategia:

“Para avanzar hacia la prosperidad democrática será necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el

ámbito multilateral como también en búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito nacional.”³²

Poco a poco, este planteamiento se ha ido explicitando y sus prioridades pueden resumirse en los siguientes parámetros:

- 1) El comercio y las exportaciones deben sustituir a la Seguridad como eje conductor de las relaciones de Colombia con el exterior. A partir de ahora, la diplomacia colombiana fijará sus objetivos en la obtención de acuerdos de libre comercio, inversiones extranjeras y nuevos mercados para sus exportaciones y empresas.
- 2) Las relaciones con los países vecinos y del resto del mundo deben estar marcadas por el respeto mutuo y la diplomacia, abandonando la confrontación y, sobre todo, el uso de la fuerza que caracterizó los últimos años de la Administración Uribe y que profundizaron el aislamiento político de Bogotá a nivel global.
- 3) El país debe llevar a cabo un esfuerzo activo y constructivo por reconstruir las relaciones con Ecuador y Venezuela, bajo el convencimiento de que para abrirse al mundo es necesario primero vivir en paz con los más próximos y buscar cauces de cooperación.
- 4) Colombia debe buscar mayores márgenes de maniobra en la esfera internacional, incrementando un mayor protagonismo y poder de negociación que pasa por abrir un “periodo de reflexión” sobre sus relaciones con Estados Unidos, sin que ello pueda entenderse como un alejamiento frente a la Casa Blanca, y
- 5) Colombia debe priorizar una verdadera diplomacia mundial cuyos horizontes se sitúan más allá del continente americano o incluso la Vieja Europa. Esto quiere decir que Bogotá debe levantar sus miras hacia zonas del mundo hasta ahora vistas como poco prioritarias, como, por ejemplo, el Golfo Pérsico (Emiratos Árabes Unidos, en concreto) y Asia (China, en especial), consciente de que el mundo ha cambiado y esos son los nuevos focos de crecimiento económico.

Apoyado en una pragmática y habilidosa Canciller, María Ángela Holguín, la nueva estrategia internacional se ha explicitado recurriendo al viejo axioma de su posición geográfica. Para Santos, Colombia debe ser percibida por sus vecinos y por el mundo en general como un país “puente”, “articulador”, “fiel de la balanza” o “mediador”. Todas ellas palabras mencionadas reiteradamente por el Presidente en sus discursos dentro y fuera de Bogotá. La más relevante, quizá, con ocasión de la inauguración de la Cumbre de las Américas en Bogotá en abril de 2012. En presencia de todos los líderes de la región, incluido el Presidente

32 SANTOS, Juan Manuel: Lineamientos de la Política Exterior de Colombia. Agosto 2010, en http://www.colombiaun.org/Colombia/Politica_Exterior.pdf, consultado el 10-09-2012.

Obama, Santos mencionó 12 veces el concepto “puente” como paradigma de la “nueva” Colombia:

*“Tendiendo puentes todo es posible. Como presidente de Colombia y como anfitrión de esta conferencia quiero invitarles a tender puentes, a tender puentes guiados por nuestros principios y buscando siempre la efectividad. Así como el ejemplo de Venezuela y Colombia ilustra bien el poder y la magia de buscar soluciones mediante el respeto a las diferencias, mediante la cooperación y la solidaridad, hay otros casos que —por el contrario— son ejemplo de todas las frustraciones que genera la falta de concertación y la falta de puentes eficaces entre nosotros (...). Les he invitado a que tendamos puentes. Les invito a que seamos socios por la prosperidad.”*³³

Y no solamente por él. Muchos en la escena internacional han percibido el cambio. Por ejemplo, Luis Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), calificó a Colombia como “bisagra de la región”:

*“Colombia es una bisagra entre el Norte y el Sur; estamos en la puerta de Suramérica con Norteamérica; tenemos la tercera población de América Latina y una proyección de crecimiento que a la vuelta de cinco o seis años será la tercera de la región.”*³⁴

Alguno de los analistas colombianos han entendido esta nueva política exterior que quiere implementar Santos como un “transitar” de los tiempos del *respice pollu* y del *respice semilia* a “una etapa en la que las relaciones con los Estados Unidos y los vínculos con Latinoamérica no se vean como prioridades excluyentes de la política exterior, sino como objetivos complementarios en la tarea de inserción de Colombia en el sistema internacional actual”³⁵. En resumen, a comienzos de esta segunda década del siglo XXI la Administración Santos propone una política exterior fundada en una suerte de *respice orbis* (mirando al mundo) que se trace como objetivo abrir a Colombia a mundo completo, con ponderación y objetividad, pero sin exclusiones ni complejos. Para otros, Santos no propone nada distinto que un regreso al *respice semilia* de la etapa de Gaviria porque, en esencia, no está dispuesto a reconsiderar su alineamiento con Estados Unidos en temas capitales. Sólo algo más de maniobra en la esfera nacional para superar en lo posible el aislamiento actual.

33 SANTOS, Juan Manuel, discurso pronunciado el 14-04-2012 en la Cumbre de las Américas. Publicado por el diario “El Colombiano” y consultado el 10-09-2012 en www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/discurso_de_juan_manuel_santos_en_la_cumbre_de_las_americas/discurso_de_juan_manuel_santos_en_la_cumbre_de_las_americas.asp

34 MORENO, Luis Alberto, declaraciones a “El Espectador”, reunión con 160 empresarios previa a la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias. 09-04-2012.

35 CARBAVAL, Leonardo., *Ob. Cit.*



Gráfico Núm. 3

Turquía como ejemplo

En marzo de 2011, la Cancillería colombiana presentó el Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo es, como hemos mencionado, lograr el fortalecimiento y diversificación geográficas y temática de sus relaciones diplomáticas³⁶ (gráfico número 3). Recurriendo a las comparaciones que hemos utilizado anteriormente en este mismo artículo, Colombia quiere convertirse ahora en “una nueva Turquía”. Un país mediano desde el punto de vista económico, con estrecha relación político-militar con Estados Unidos y la OTAN y aspiraciones de potencia regional basándose en sus particularidades culturales y su posición geográfica de puerta y nexo de unión entre Europa y Asia. El símil no es meramente simbólico. En noviembre de 2011 Colombia abrió su primera Embajada en Ankara (los turcos lo habían hecho en Bogotá casi un año antes) y para resaltar el momento se programó el primer viaje de un jefe de Estado colombiano a ese país. Con este motivo, Santos dejó claro el objetivo: “Turquía es esa estrella en ascenso en toda la región. No sólo en la parte política, sino también la económica: está creciendo casi al 10% anual”, declaró el Presidente colombiano al llegar a la capital turca³⁷. Turquía y Colombia forman parte, asimismo, del llamado grupo CIVETS, un grupo de países de economías emergentes que algunos economistas consideran tomarán el mando del crecimiento mundial, al igual que lo hicieron los BRICS hace una década³⁸.

³⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Rendición de Cuentas: Sector de Relaciones Exteriores. Agosto 2010-diciembre 2011, Pág. 47.

³⁷ “Visita a Turquía y Gran Bretaña: generará bienestar en Colombia”, diario “El Tiempo”, 16-11-2012 consultado el 06/09/2012 en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10776146.html.

³⁸ El llamado grupo CIVETS está formado por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. El presidente del HSBC, Michel Geoghegan, consideró que cada uno de ellos tiene un brillante futuro por su economía diversa y dinámica. Según sus cálculos, en los próximos veinte años tendrán un incremento del PIB del 4,5%, incluso superior al crecimiento estimado para los países del G7 que sería del 1,8%. Los BRICS eran Brasil, Rusia, India y China.

Como ejemplos de los parámetros de la política exterior del Gobierno Santos que hemos mencionado al principio, Colombia ha reducido la visibilidad de las relaciones militares con Estados Unidos, abandonando cualquier polémica sobre la utilización de bases militares en su territorio y visualizando un cierto distanciamiento respecto a los aspectos más polémicos de la política exterior de Washington. De esta forma, medió ante el venezolano Chávez para permitir el regreso de Honduras a la OEA o se abstuvo ante la petición de la Autoridad Nacional Palestina para su admisión como miembro 194 de la ONU. En palabras del propio Santos:

“Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos a asumir —después de cuarenta años de estar a la ofensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales (...). Los respetaremos para que nos respeten (...). La palabra guerra no está en mi dirección cuando pienso en las relaciones de Colombia con sus vecinos o con cualquier nación del planeta.”³⁹

Como ejemplo del énfasis en lo comercial, el primer año de mandato de Santos ha estado marcado por importantes éxitos. En primer lugar, se logró la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Canadá y México, y seguidamente la firma del acuerdo de “Cielos Abiertos” con Estados Unidos, cosas ambas que intensificarán las relaciones económicas y, al mismo tiempo, diversificar la agenda con estos socios tradicionales. Al mismo tiempo, se iniciaron conversaciones para acuerdos de libre comercio con Corea del Sur y Japón, dentro de la política de búsqueda de un mejor posicionamiento de Colombia en dinámicas y temáticas mundiales⁴⁰.

En relación con otro de los ejes de la nueva política (los países limítrofes), las relaciones internacionales de Colombia con sus vecinos han estado dominadas desde los años 90 por la creencia en el efecto contagio del conflicto interno. Siempre han estado preocupados ante la posibilidad de verse afectados directamente por la inseguridad y la violencia en Colombia, y por la inhabilidad del gobierno central para detener el crecimiento de los carteles del narco tráfico y controlar sus fronteras⁴¹. Sin embargo, hay que reconocer que esto no se ha producido y la evolución ha sido independiente en cada caso. Lo cierto es que Santos recuperó la normalidad con Venezuela y Ecuador con extraordinaria celeridad. En el caso de Chávez, con una visita a Santa María en el mismo mes de su toma de posesión, agosto de 2010,

39 SANTOS, Juan Manuel, discurso pronunciado el 07-08-2012 en su toma de posesión. Publicado íntegramente en el diario “El Espectador” y consultado el 30-08-2012. <http://www.elespectador.com/articulo-217898-el-discurso-completo-del-presidente-santos>

40 Colombia tiene actualmente nueve tratados de libre comercio vigentes con 14 países. Actualmente, tiene en negociación otros tres con Turquía, Corea del Sur y Panamá, y se prevé para un futuro próximo al menos otros tres más con Japón, Australia y China.

41 MASON, Ann: “La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vías de fracaso”, Colombia Internacional n.º 49-50, mayo-diciembre de 2001, p.p. 82-102.

y con el mandatario ecuatoriano, gracias a la puesta en práctica de una Comisión de Vecindad que busca reducir tensiones y propiciar el desarrollo económico fronterizo a través de grupos de trabajo a nivel local. No hay que olvidar que casi el 8% de la población colombiana está situada cerca de ambas fronteras⁴².



Gráfico Núm. 4

Fortalecimiento en foros multilaterales

Como primer paso para ese reequilibrio del epicentro de sus relaciones exteriores, Santos se propuso y logró —con el apoyo de EEUU— la elección en representación de América Latina y el Caribe como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el periodo 2011 y 2012 —la séptima vez que obtiene ese prestigioso asiento—⁴³. En sustitución de México, Colombia fue elegida por abrumadora mayoría —186 votos a favor y ninguno en contra—, reflejo sin discusión de su buena imagen⁴⁴. En palabras de la Canciller Holguín, el resultado de la elección fue “la demostración de que somos un país que la comunidad internacional apoya y reconoce como un país importante en la región”⁴⁵. Con el objetivo de generar espacios que le permitan ejecutar una agenda más activa y un mayor posicionamiento en dinámicas globales, la Administración Santos ha redoblado, asimismo, sus esfuerzos por un fortalecimiento de la participación de Colombia en los foros y ejes de integra-

42 La frontera colombiano-venezolano es muy amplia, unos 2.210 kilómetros de largo. La frontera entre Colombia y Ecuador es mucho más pequeña, 586 kilómetros. Ambas muy porosas.

43 Colombia ha sido elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en siete ocasiones: 1948; 1953-1954; 1957-1958; 1969-1970; 1989-1990; 2001-2002; 2011-2012.

44 Colombia recibió 186 votos de los 192 que estaban presentes en la Asamblea General cuando se produjo la votación. Por ejemplo, Alemania recibió 128, sólo uno más de los dos tercios necesarios para poder ser elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante dos años.

45 HOLGUÍN, María Ángela, declaración sobre la elección de Colombia en el Consejo de Seguridad de la ONU el 12/10/2012, consultada el 30/08/2012 en http://www.emcol.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=59:declaracion-del-canciller-holguin-sobre-eleccion-de-colombia-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu&catid=35&Itemid=199

ción de América Latina y el Caribe, así como de Asia y el Pacífico. Sin olvidar su anclaje dentro de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, se ha puesto énfasis en profundizar su activa participación en UNASUR, organismo donde hasta ahora había tenido una participación limitada, y en su orientación hacia el Pacífico (gráfico número 4). En este caso, a través de dos instituciones: la Alianza del Pacífico, que se formalizó en 2010 entre Colombia, Perú, México y Chile, y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), aunque el acercamiento a esta última tendrá que esperar un tiempo, en cualquier caso⁴⁶. En palabras del mandatario colombiano ante la Asamblea General de la ONU, la Alianza del Pacífico, uno de sus proyectos estrella, posee un “enorme potencial que busca fortalecer los lazos comerciales, políticos y humanos entre nuestros países y las naciones de la inmensa Cuenca de Pacífico⁴⁷. El repaso por Asia no estaría completo sin hacer mención especial a China y el esfuerzo económico y político que Santos —que la visitó oficialmente en mayo de 2012— está llevando a cabo para incrementar los contactos bilaterales, tanto a nivel político como económico. Por ello, en el último año y medio, Colombia ha abierto un consulado y tres oficinas comerciales Proexport en China, segundo importador del país con un 15% del total, sólo por detrás de Estados Unidos (24,9%)⁴⁸. Sin embargo, las exportaciones a China siguen siendo una de las asignaturas pendientes porque sólo representan el 3,5% del total —tercer destino después de EEUU (38,2%), la Unión Europea (15,6%) y Chile (3,9%)⁴⁹ (Gráfico número 5).

En este contexto, la política a seguir hacia la Unión Europea es, probablemente, una prioridad menor. Europa ha perdido claramente terreno entre las zonas de referencia para Colombia por la combinación de varios factores. Por una parte, sus reticencias a respaldar el Plan Colombia —y, por tanto, recibir crédito como consecuencia de su éxito— y, por otra, a la crisis económica que aleja este área como una zona interesante para el comercio. Los europeos han intentado contrarrestar esta falta de interés e indiferencias con más ayudas económicas y promesas de mayor cooperación. En junio de 2012 la UE firmó un amplio y ambicioso Acuerdo Comercial con Colombia y Perú con el objetivo de crear un marco estable para impulsar el comercio y la inversión. En palabras del comisario de Comercio de la UE, Karel De Gucht: “En tiempos de crisis económica, el

46 La Administración Santos considera el acercamiento a la ASEAN como un objetivo para desarrollar iniciativas de cooperación Sur-Sur con la región. En mayo de 2011 se firmó un memorando de entendimiento para el establecimiento de una comisión conjunta.

47 SANTOS, Juan Manuel, intervención ante la Asamblea General de la ONU en su 67 periodo de Sesiones Ordinarias. Nueva York, 26-09-2012, citado en [http://www.colombiaun.org/Asamblea%20General/Periodo%20Sesiones%2067%20\(2012\)/Articulos%2067/67_periodo_26sept_12.html](http://www.colombiaun.org/Asamblea%20General/Periodo%20Sesiones%2067%20(2012)/Articulos%2067/67_periodo_26sept_12.html) y consultado el 20-08-2012.

48 BORDA Guzmán, Sandra y BERGER, María Paz: “Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010”. Colombia Internacional n.º 75, enero a junio de 2012: p.p. 83-129.

49 Exportaciones e importaciones colombianas. Diciembre de 2011. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

aumento del comercio y de la inversión es el camino que es preciso seguir para crear crecimiento y empleo”, así como asentar nuevas reformas estructurales en ambos países⁵⁰.

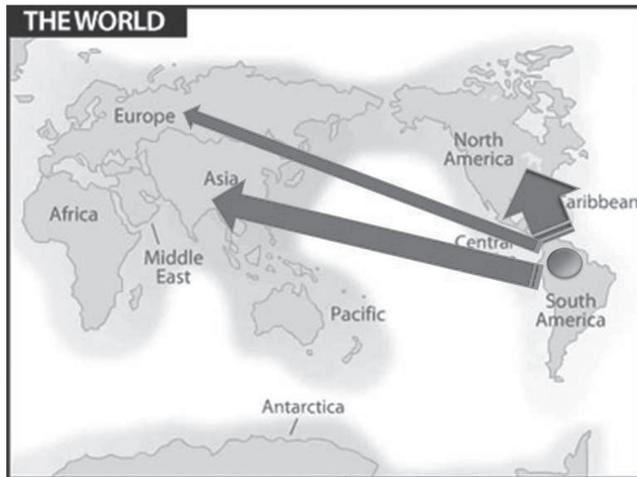


Gráfico Núm. 5

El conflicto interno y su dimensión internacional

Consciente del terreno que debe recuperar, la Unión Europea ha sido rápida y contundente a la hora de respaldar el inicio de las conversaciones de paz con las FARC para poner fin al conflicto armado interno. Catherine Ashton, alta representante europea para Asuntos Exteriores, resaltó que la Unión siempre había tenido “la convicción de que sólo una solución negociada puede proporcionar las bases para una paz duradera”, y solicitó a los grupos insurgentes que aprovechen este momento “para asumir su responsabilidad y dar prueba de su sinceridad poniendo fin a los ataques y las violaciones del derecho internacional humanitario”. Esta declaración política viene respaldada por un plan de apoyo de más de 105 millones de euros para el desarrollo social y económico del país, la lucha contra la pobreza, la promoción de la paz, la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación⁵¹”, el proyecto de cooperación bilateral más grande

⁵⁰ DE GUCHT, Karel, declaración con motivo de la firma del acuerdo comercial con Colombia y Perú el 14-06-2012. Consultado el 07-09-2012 en http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2012/20120626_02_es.htm.

En 2011, el comercio bilateral de mercancías entre la UE y Colombia y Perú juntos ascendió a 21.100 millones de euros. Las exportaciones de la UE a Colombia supusieron 5.000 millones y las exportaciones de este país a la UE, de algo más de 6.900 millones de euros. A partir de 2006, la UE se constituye en segundo socio comercial de Colombia, por delante de Venezuela y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y superada únicamente por EEUU. Hasta 2008, Colombia mantenía un superávit en la balanza comercial con la Unión Europea.

⁵¹ Declaración de la UE sobre la visita a Bruselas del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, 22-10-2012, consultada el 23-10-2012 http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2012/20121022_es.htm

que recibe el país sudamericano. A pesar de este posicionamiento, la UE parece que tendrá un papel muy reducido en el proceso de paz interno a pesar de que siempre —y ahora no es una excepción— ha estado abierto a la intervención de actores internacionales. Hasta el 60% de los colombianos están de acuerdo con la necesidad de la intervención internacional en el proceso. Sobre lo que no hay tanto consenso es quién. Muchos colombianos desearían que estuviera presente Estados Unidos por su poder de influencia en reconocimiento a la contribución a la reducción de la amenaza que representan los narcotraficantes y las guerrillas. Sin embargo, el Gobierno Santos, con buen criterio, ha comprendido que era inviable, incluso porque el propio Washington indicó que no tenía ningún interés en participar directamente. Aún así, el proceso iniciado recientemente cuenta con la intervención oficial y activa de cuatro países: Noruega, Chile, Venezuela y Cuba. Obviamente, dos más cercanos a las FARC —Venezuela y Cuba—, ambos claves para su supervivencia, y otros dos más cercanos a Bogotá —Noruega y Chile—. El primero, como conexión a Europa, y el segundo, por ser visto como un país cercano a Washington y siempre comprensivo en la región a las particularidades política de Colombia. En resumen, la inclusión de estos países como observadores resalta, una vez más, que no puede desligarse la política exterior de Colombia con su conflicto interno. Es obvio que hasta que no se resuelva éste, Colombia no estará libre de poder contar con su propio rumbo en la esfera mundial, sin ataduras, dependencias o condicionamientos ideológicos ni políticos. El tiempo dará la respuesta sobre si el nuevo curso que el Presidente Santos quiere impulsar a sus relaciones con el exterior es solamente un fugaz espectro o un verdadero cambio de orientación que recolocque a Colombia en su verdadero lugar en el mundo.

IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DESEMPEÑO
ECONÓMICO DE LAS REGIONES: EL CASO DEL CARIBE
COLOMBIANO¹

JOSÉ L. RAMOS

¹ Ponencia presentada en el marco del **Seminario Horizontes del Derecho Internacional Humanitario y el Conflicto colombiano**, organizado por el Instituto Francisco de Vitoria de la **Universidad Carlos III de Madrid** (España) – Febrero 20, 21, 22 y 23 del 2012.

IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LAS REGIONES: EL CASO DEL CARIBE COLOMBIANO¹

José L. Ramos R.²

Profesor de Economía de la Universidad del Norte de Colombia

INTRODUCCIÓN

La literatura mundial sobre el tema señala la relación inversa entre crecimiento económico y conflicto armado, en la medida en que este último aspecto se convierte en un factor obstaculizador para promover la inversión privada nacional y extranjera, adicionalmente a los daños que causa a la infraestructura pública de los territorios. Sobre el tema existen varias apreciaciones sociológicas, económicas y mixtas. Al respecto, Duran (2011) señala que el conflicto armado destruye capital humano y capital físico, genera incertidumbre para consolidar la inversión en los territorios y desvía el gasto de gobierno hacia actividades menos productivas, incrementándose el gasto en defensa y seguridad, en detrimento de la inversión social (Díaz y Sánchez, 2008 - Citado por Duran, 2011).

En Colombia, los estudios realizados para cuantificar este tipo de relación han tenido dificultades debido a problemas de conformación de datos sistemáticos y periódicos, subregistros, agregación de variables y en algunos casos problemas de clasificación. Los primeros estudios sobre el tema se realizaron a partir de la década de los 90, cuando instituciones estatales y académicas se propusieron cuantificar los costos por daño a la infraestructura física, niveles de vida, contracción de la actividad económica y pérdida de productividad empresarial (Álvarez y Rettberg, 2008).

1 Ponencia presentada en el marco del “Seminario Horizontes del Derecho Internacional Humanitario y el Conflicto colombiano”, organizado por el Instituto Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid (España) - Febrero 20, 21, 22 y 23 del 2012.

2 Profesor Ph.D. en Economía y Sociología de la Universidad Politécnica de Valencia (España). Actualmente, se desempeña como profesor de tiempo completo del Programa de Economía de la Universidad del Norte e Investigador del Grupo de Análisis Económico - Graneco.

Al respecto, Álvarez y Rettberg (2008), citando a Collier (1999), afirman que “durante una guerra civil el Producto Interno Bruto (PIB) decrece a una tasa anual de 2.2%”, y concluyen que “en países donde los conflictos se han prolongado hasta por quince años, el PIB per cápita tiende a decrecer en un 30%, aproximadamente”. Complementariamente, autores como Hoeffler y Reynal (2003) argumentan que no solamente se genera los anteriores efectos, sino que los gastos en seguridad y defensa se incrementan en más del 2% del PIB anual.

En este sentido, la presente comunicación intenta resaltar, en primer orden, los hallazgos de investigaciones realizadas recientemente sobre la relación conflicto armado y crecimiento económico en Colombia. Seguidamente, y en la perspectiva de entender este mismo fenómeno en el ámbito regional, se presenta una aproximación econométrica sobre esta relación para la región Caribe colombiana. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas de las evidencias estadísticas de carácter regional.

COSTO ECONÓMICO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Uno de los trabajos pioneros sobre los costos económicos del conflicto armado en Colombia fue desarrollado por Mauricio Rubio en 1997. En este trabajo se presentan algunos factores difícilmente monetizables, pero con alta incidencia en materia de políticas públicas; seguidamente, se estudia la violencia colombiana y el efecto regresivo sobre la distribución del ingreso, y finalmente, se aborda los efectos de la violencia sobre la eficiencia económica.

En esta misma dirección aparece el estudio de Guerrero y Londoño (1999), denominado “Violencia y sus costos en América Latina”. Estos autores concluyen que “Colombia sería un 15% ó 20% más rico de lo que es si no estuviese en un conflicto interno armado en los últimos veinte años”. Expresado de otra manera, Colombia perdió entre 1980-1999 la oportunidad de crecer 0,5% en promedio anual (Álvarez y Rettberg, 2008).

Por su parte, Mauricio Cárdenas, actual Ministro de Hacienda, desarrolló un estudio que tituló *Economic Growth in Colombian: A reversal of fortune* (2001). Este estudio concluyó que el país perdió en dos lustros (1980-2000) el sendero de crecimiento económico en parte a la intensificación del conflicto armado, que alejó sin duda alguna la inversión extranjera, particularmente en sectores promisorios como la explotación minera y la industria de capital pesado.

Por otro lado, Álvarez y Rettberg (2008) afirman que: “los costos del conflicto armado han aumentado sustancialmente a través del tiempo. Para el periodo entre 1990 y 1998, los costos representaron aproximadamente entre 1,5% y 4% del PIB anual (Castro, Wartenberg y Celis, 2000; Trujillo y Badel, 1998, y Granada

y Rojas, 1995). Posteriormente, entre 1999 y 2003, los costos derivados del conflicto fueron estimados en 7,4% del PIB; es decir, 16,5 billones de dólares (Pinto, Vergara y Lahuerta, 2004). Por su parte, Otero (2007) plantea que en el periodo 2005 y 2006 [...] “se llega a gastos y costos por el conflicto cercanos a 9,0% del PIB” (Otero 2007: 369).

Reuniendo los argumentos cuantitativos de los anteriores autores, se puede afirmar que la sociedad colombiana ha visto incrementar los costos del conflicto armado con respecto al PIB en alrededor en ocho puntos porcentuales. Pasaron de representar el 1,5% en 1990 al 9,0% en el 2006. En pesos constante de 1994, se pasó de un billón a casi ocho billones de pesos colombianos.

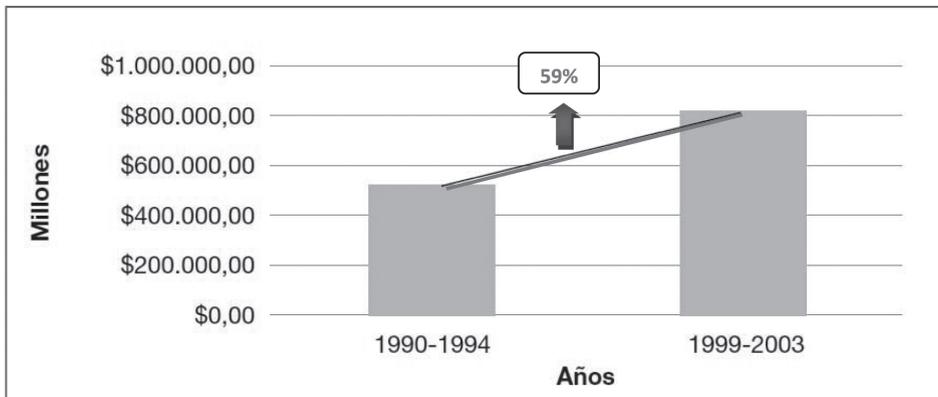
Recientemente, tres investigadores sobre conflicto armado y crecimiento económico han realizado dos estudios de manera separada, sin embargo; los resultados son muy análogos a los identificados en los estudios referenciados anteriormente. El primer estudio, elaborado por Álvarez y Rettberg (2008), concluye que “*moverse en un entorno impregnado de violencia representa costos sustanciales y reales que la sociedad se ve obligada a asumir*”. Por tanto, la sociedad se priva de mejorar sus condiciones de vida a costa de asumir estos costos.

Para ello, y basado en el estudio realizado por Trujillo y Badel (1998), los politólogos Álvarez y Rettberg (2008) presentan una clasificación de los costos directos e indirectos derivados del conflicto armado. Para estos autores, los primeros costos generan pérdidas de capital físico, natural y humano, y los segundos no implican movimiento de gastos en efectivo, pero representan utilización del tiempo de los afectados que se traduce en costo de oportunidad o un uso alternativo perdido de bienes o factores de producción (Álvarez y Rettberg, 2008). En la tabla 1 se sintetiza los principales costos directos e indirectos del conflicto armado en Colombia, que según Álvarez y Rettberg (2008) afectan significativamente el desarrollo económico de los territorios.

A nivel cuantitativo, el conflicto armado representa grandes erogaciones para el Estado colombiano y para aquellas personas que se ven sometidas o amenazadas por algún grupo al margen de la Ley. Por ejemplo, se evidencia a partir del trabajo de Álvarez y Rettberg (2008) que los costos de la destrucción de infraestructura física, principalmente la utilizada para el transporte de petróleo, se incrementó un 59% entre 1999 y 2003, representando el 23% de las regalías que Ecopetrol destina para distribuirlos entre los departamentos y municipios productores.

Asimismo, para Granada y Rojas (1995), citado por Álvarez y Rettberg (2008), los costos alrededor de la infraestructura petrolera se generan principalmente por el petróleo derramado, reparación del oleoducto, descontaminación ambiental y el lucro cesante del crudo que se deja de producir, los cuales en su conjunto representan el 60% del total de gastos ocasionados (Álvarez y Rettberg, 2008).

COSTOS GENERADOS POR LOS ATENTADOS CONTRA EL OLEODUCTO CAÑO LIMÓN-COVEÑAS



FUENTE: Tomado de Álvarez y Rettberg, 2008. En Pinto, Vergara y Lahuerta (2004), “Costos generados por la violencia armada en Colombia: 1999-2003”. Bogotá, archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación.

TABLA 1
COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

COSTOS DIRECTOS	COSTOS INDIRECTOS
COSTOS GENERADOS POR DAÑOS A LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA	PÉRDIDAS DE PRODUCTIVIDAD
*Eléctrica (atentados a torres y líneas de conexión eléctrica)	<i>*Alteración en la administración eficiente de los negocios y las empresas en general.</i>
*Petrolera (atentados contra oleoductos)	<i>*Pérdida de capital humano y productividad por inasistencia laboral</i>
*Telecomunicaciones (ataques a redes de comunicación)	<i>*Pérdida de productividad de tierras</i>
*Sector de producción de carbón (atentados a las vías férreas)	<i>*Disminución o desvío de la inversión</i>
*Estructura vial (ataques a puentes, peajes y vías férreas)	<i>*Fuga de capitales</i>
COSTOS GENERADOS POR EL SECUESTRO Y EL ABIGEATO	<i>*Disminución en la inversión de tecnología y capital físico</i>
Pago de rescates	<i>*Inadecuada asignación de recursos (representan un costo de oportunidad para la economía)</i>
Gastos del Estado para controlarlo y prevenirlo	<i>*Seguridad privada</i>
Robo de ganado y pago de extorsiones	<i>*Pago por incapacidades e indemnizaciones</i>
COSTOS GENERADOS POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO	<i>*Seguros relacionados con la seguridad</i>
Gastos del Estado (asistencia económica a la población desplazada)	<i>*Aumento de los costos de transacción</i>
COSTOS GENERADOS POR EL USO DE MINAS ANTIPERSONAL	<i>*Incertidumbre sobre las reglas de juego, intercambios y contratos.</i>
Gastos del Estado (indemnizaciones a población afectada y gastos para destruir las minas antipersonal).	<i>*Impacto sobre la distribución</i>
GASTOS EN DEFENSA Y SEGURIDAD GASTOS DEL ESTADO	<i>*Distribución del ingreso y la riqueza (propiedad privada)</i>
Remuneraciones y asignaciones a personal militar, adquisición de nuevos equipos, operaciones y mantenimiento	<i>* Impacto sobre la pobreza</i>

FUENTE: Tomado de Álvarez, S. y Rettberg, A. “Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano.” Colombia Internacional 67, enero-junio. 2008, Pág. 192, ISSN 0121-5612, Bogotá, Pág. 22.

En el periodo comprendido entre 1993-2003 el país vio afectada significativamente la infraestructura eléctrica. Según Álvarez y Rettberg (2008), los costos contra torres eléctricas y de telecomunicaciones se incrementaron sustancialmente, al punto de representar el 5.4% del PIB del año 2003 del sector de electricidad, gas y agua. Adicionalmente, durante este mismo periodo, el conflicto armado generó parálisis en el transporte de carga y pasajeros. Los grupos al margen de la ley dinamitaron 11 peajes y un puente, cuyos efectos directos derivados de la falta de infraestructuras se vio reflejado en el abastecimiento de alimentos hacia algunos territorios dependientes de bienes agrícolas (Álvarez y Rettberg, 2008), lo afectó el precio de la canasta familiar de algunos colombianos.

CUANTIFICACIÓN DE ALGUNOS COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

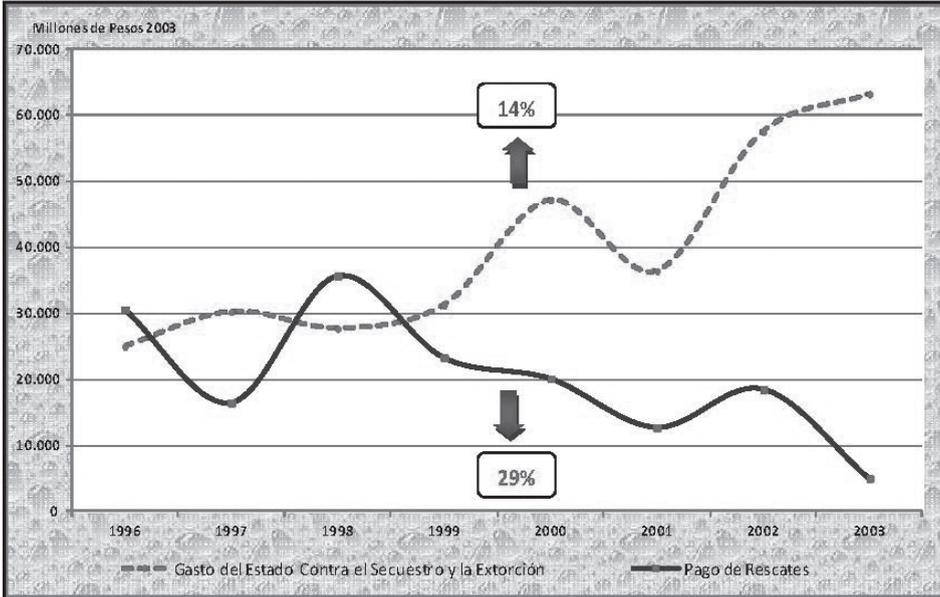
TIPO DE COSTOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
COSTOS DIRECTOS									
Gasto del Estado colombiano en la lucha contra el secuestro y la extorsión	25.019	30.289	27.776	31.272	47.197	36.442	57.552	63.257	318.809
Pago de Rescates	30.634	16.507	35.703	23.338	20.150	12.765	18.574	5.035	162.709
COSTOS INDIRECTOS									
Pérdida de capital humano asociada con el tiempo de cautiverio de secuestrados	3.989	15.197	27.799	20.133	39.796	15.617	12.043	3.308	137.886
Pérdida de capital humano asociada con muerte temprana de secuestrados	1.756	21.152	30.246	19.202	21.753	14.220	10.606	9.867	128.805
GRAN TOTAL	61.401	83.147	121.527	93.947	128.897	79.045	98.777	81.467	748.211

FUENTE: Tomado de Álvarez, S., y Rettberg, A: “*Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano.*” Colombia Internacional 67, enero-junio 2008, Pág. 192, ISSN 0121-5612, Bogotá, Pág. 22.

Para Álvarez y Rettberg (2008), otros costos directos derivados del conflicto armado lo constituye el secuestro, abigeato y pago de extorsiones. Con respecto al primero, se denotó un comportamiento creciente entre 1996 y 2003, siendo la tasa de crecimiento del 9.3%. Sin embargo, en otros años se presentaron incremento significativo en este fenómeno; por ejemplo, en 1998 fue de 46.2%, y en el 2000, del 37.2% (Pinto y Lahuerta, 2004 —citado por Álvarez y Rettberg, 2008—). Como medida para contrarrestar la alta tasa de secuestro, el gasto del Estado colombiano en la lucha contra este problema de seguridad, se incrementó un 14% entre 1996-2003. Como efecto directo de las medidas adoptadas, se vio disminuido el pago por rescate en más del 29% durante este mismo periodo. Adicionalmente, el incremento en el gasto de lucha contra el secuestro y la extorsión también se vio reflejado en la disminución de la tasa de secuestro entre 2000 y 2005, que en palabras de Álvarez y Rettberg (2008), la mayoría de

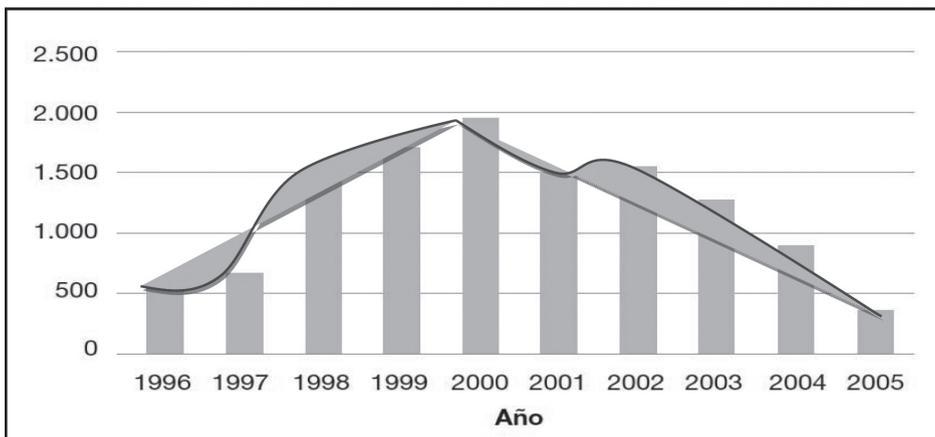
ellos provienen del sector privado. Es decir, son comerciantes, profesionales, políticos, ganaderos y en algunos caso servidores públicos.

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LUCHA CONTRA EL SEQUESTRO Y PAGO DE RESCATE, 1996-2003



FUENTE: Elaborado por el autor con base en Álvarez, S., y Rettberg, A., 2008.

NÚMERO TOTAL DE SEQUESTROS EN EL NIVEL NACIONAL, ACUMULADO ENERO A JUNIO, 1996-2005



FUENTE: Tomado de Álvarez y Rettberg, 2008. En Pinto, Vergara y Lahuerta (2004), "Costos generados por la violencia armada en Colombia: 1999-2003". Bogotá, archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación.

El segundo estudio, realizado por Durán (2011) y denominado “*Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia*”, demuestran lo perjudicial que en el largo plazo resulta la violencia de los grupos armados colombianos para el crecimiento económico municipal. Los autores no sólo observan las pérdidas de capital humano y físico que trae un conflicto interno de esta magnitud a un país, sino el efecto que estas pérdidas podrían traer a los cimientos de la economía colombiana.

En la investigación de Durán (2011) se utiliza el **método econométrico de diferencia en diferencia** para estudiar un panel de datos que abarca el periodo comprendido entre 1988 y 2008. Es de resaltar la metodología utilizada puesto que la combina con un grupo de control y tratamiento, las cuales nos permite mirar el efecto que ocurre luego de un evento en específico, en este caso, los golpes ocasionados por la violencia interna a cargo de los grupos armados. Los datos que el autor utilizó como variable dependiente fue “**Ingreso tributario de industria y comercio**”³ expresada en términos reales (*Precios de 2008*) y *per cápita* como una proxy al PIB *per cápita* municipal, para poder observar la variación del crecimiento económico a lo largo de los veinte años de estudio.

Según Durán (2011), los grupos armados tienen un efecto negativo en el crecimiento económico. Este autor concluye que los verdaderos costos de los grupos armados se encuentran a largo plazo, puesto que se destinan grandes cantidades de dinero a inversiones no productivas —*Armamento, Mayor Pie de Fuerza del Ejército, etc.*— que podrían destinarse para educación o mejoramiento de la calidad de vida, la pérdida del capital humano y físico que obstruye en gran medida el desarrollo de los ambientes propicios para un crecimiento económico, sumado con la imagen negativa del país a nivel mundial que lo hace menos llamativo para inversiones e incrementa las calificaciones de riesgo.

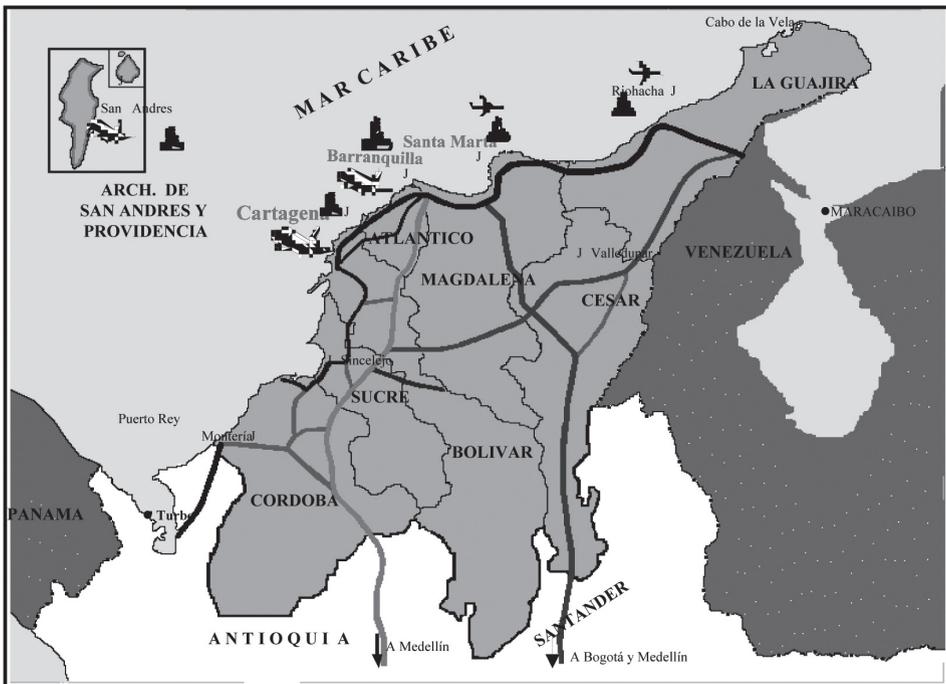
Para Duran (2011), “*a pesar que las guerrillas tienen mayor volumen de acciones armadas, son los paramilitares quienes mayor impacto negativo han causado sobre el crecimiento económico. El hecho que sean los paramilitares quienes mayor impacto negativo han generado puede ser contraintuitivo, puesto que éstos se constituyen como organizaciones ilegales con una ideología aparentemente pro Estado y, en muchas zonas del país, se profesan como defensores del capital económico*” — (López, 2010 —Citado por Duran, 2011).

3 El autor argumenta el uso del “Ingreso tributario de industria y comercio” como variable proxy por tres razones: (1) En el período 1990-2005 la correlación es mayor al 0,80 en la mayoría de los departamentos; sólo en unos pocos se encuentran correlaciones más pequeñas, alrededor del 0,30; (2) La razón jurídica está relacionada con los Artículos 32 y 33 de la Ley 14 de 1983, y (3) En este documento se optó también por disponibilidad de información usar el ingreso tributario de industria y comercio. Durán, I. (2011), “Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia”, Pág. 31

EL CONFLICTO ARMADO EN EL CARIBE COLOMBIANO

La región Caribe colombiana, ubicada al norte del país, posee una extensión de 132.288 km², equivalente al 11,6% del territorio nacional. Se extiende de occidente a oriente desde los límites con el Urabá antioqueño hasta la frontera con Venezuela, y hacia el Sur fija su extensión con los linderos de los departamentos de Antioquia, Santander y norte de Santander. Incluye, asimismo, el archipiélago de San Andrés y Providencia, por lo que la región tiene además una frontera marítima con países de la cuenca del Caribe, tales como Costa Rica, Nicaragua, Jamaica, Haití y República Dominicana.

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA REGIÓN CARIBE COLOMBIANA



FUENTE: Departamento Nacional de Planeación —DNP— Plan Caribe, 200.

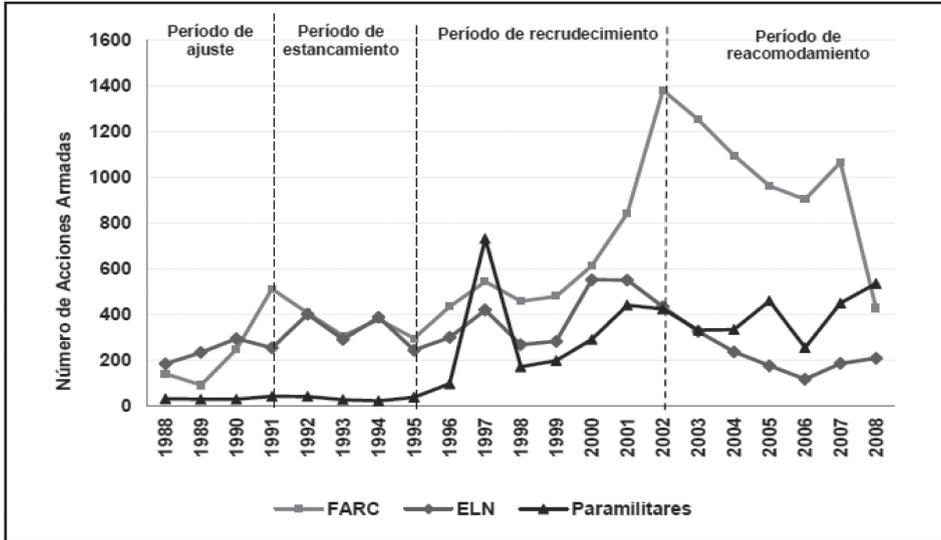
Se encuentra integrada por ocho departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre, y además cuenta con 183 municipios. Según datos estimados por el Departamento Nacional de Estadística (Dane), para el 2005 poseía 9.937.699 habitantes, que representaban el 21,5% de la población total del país. Actualmente, el 70% de la población se concentra en las áreas urbanas y el 30% restante en zonas rurales, y su densidad poblacional es de 65 habitantes por km².

La configuración de la estructura económica del Caribe colombiano está distribuida de la siguiente manera: (1) el sector primario, conformado por las actividades de la agricultura, silvicultura, caza, pesca y minería, representa el 35% del PIB regional; (2) el sector secundario, integrado por la actividad industrial, la construcción y las obras públicas, representa aproximadamente el 20% del PIB de la región Caribe, y, finalmente (3), el sector terciario, representado por comercio, transporte, banca financiera y servicios del Gobierno, entre otros, corresponde el 45% de la producción regional.

Particularmente, al estudiar el fenómeno del conflicto armado y su incidencia en el crecimiento económico del Caribe colombiano observamos que esta región no es ajena a los efectos que causa en los territorios del país. En este sentido, y gracias a la información brindada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto —CERAC—, se presenta a continuación dos tipos de análisis. **El primero, de tipo descriptivo**, donde se estudia los eventos violentos, las muertes violentas y los combates sucedidos entre la fuerza pública contra la guerrilla y paramilitares, y entre estos en el período comprendido durante 1988 y 2009. **El segundo análisis de orden econométrico**, se presenta con el objeto de relacionar los actos del conflicto armado en función del PIB regional y de muertes civiles, los cuales se constituyen en los elementos visibles del impacto de este fenómeno en el crecimiento económico.

Con respecto al primer análisis, el CERAC parte de considerar el concepto de “evento”. Según esta organización, un evento debe cumplir dos condiciones: primero, debe partir de un hecho de violencia, y segundo, debe ser reportado por una o varias fuentes de información. En las gráficas que a continuación se anexan se describe el comportamiento de los eventos por departamentos de la región Caribe colombiana en el periodo comprendido entre 1988 y 2009 (excluyendo San Andrés, debido a que no presentó ningún registro de eventos). Las gráficas se encuentran separadas por los cuatro (4) subperiodos que plantea Durán (2011) en su trabajo de “*Conflicto armado y crecimiento municipal en Colombia*”. Así: (1) **Periodo de Ajuste** (1988-1991); (2) **Periodo de Estancamiento** (1992-1995); (3) **Periodo de Recrudescimiento** (1996-2002), y finalmente (4) **Periodo de Reacomodamiento** (2003-2009).

ACTIVIDADES ARMADAS DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO, 1988-2008



FUENTE: Tomado de Durán (2011). *Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia – Maestría en Ciencias Económicas. Con base en estadística del CERAC.

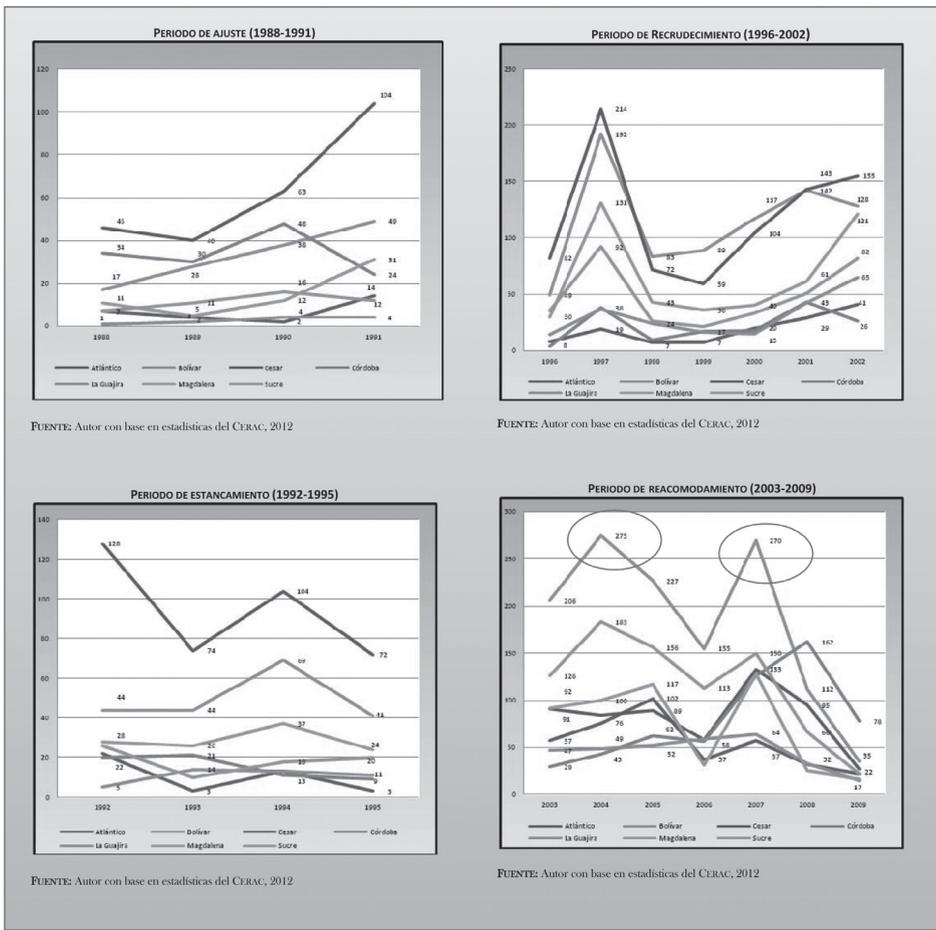
El periodo que resultó con mayor número de *eventos violentos* fue el de **Reacomodamiento**; particularmente en el departamento de Bolívar, donde se registraron 275 en el año 2004 y 270 eventos violentos en el año 2007. Pero no sólo este departamento resultó con un aumento significativo en el número de eventos violentos en comparación con los otros tres periodos: (1) **Periodo de Ajuste** (1988-1991); (2) **Periodo de Estancamiento** (1992-1995); (3) **Periodo de Recrudescimiento** (1996-2002). También cinco departamentos que conforman el Caribe colombiano evidenciaron en menor medida *eventos violentos*. Así: **Atlántico, 55; Bolívar, 183; Córdoba, 79; La Guajira, 46; Magdalena, 73, y Sucre, 117**, eventos de promedio durante 2003-2009.

A pesar de ocupar el primer puesto en eventos violentos durante los tres primeros periodos (Ajuste/Estancamiento/Recrudescimiento: 1988-2002), el departamento del César fue el único que en el Periodo de Reacomodamiento (2003-2009) no registró un crecimiento en este indicador; por el contrario, disminuyeron en un 88%, contado desde su situación en 1997 (Periodo de Recrudescimiento), donde se registraron 214 eventos violentos con respecto a los 27 registrados en el 2009 (Periodo de Reacomodamiento). El anterior comportamiento coincide con el incremento del gasto público en defensa en un 9.7%, otorgándosele los mayores recursos —en orden de monto— al Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Plan Colombia y Ministerio del Interior y Justicia de entonces.

Otro indicador importante es el número de muertes violentas ocurridas a partir de los enfrentamientos de guerrilleros, paramilitares, civiles, soldados y policías. Podemos observar que la época donde hubo más muertes reportadas fue el **Periodo de Recrudescimiento** de los grupos armados, particularmente en los departamentos del Magdalena y Bolívar, donde se generaron 340 y 312 muertos, respectivamente: (Magdalena, 340 en el 2002, y Bolívar, 312 en el 2001).

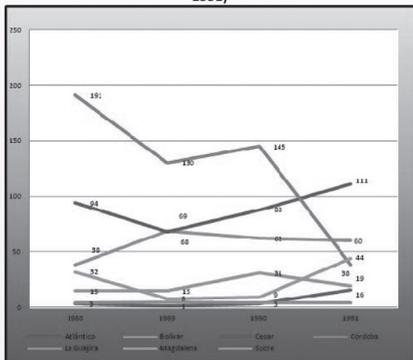
Al igual que los **eventos violentos**, las **muerres violentas** se generaron en el **Periodo de Reacomodamiento**, en el cual se presentaron incrementos significativos en todos los departamentos, siendo Bolívar el departamento que mayor muertes violentas registró entre 2003 y 2009 (114 en promedio); seguidamente aparece Magdalena (70 en promedio), Córdoba (62 en promedio), César (59 en promedio), Sucre (56 en promedio), La Guajira (52 en promedio) y el Atlántico (25 en promedio).

EVENTOS VIOLENTOS EN EL CARIBE COLOMBIANO



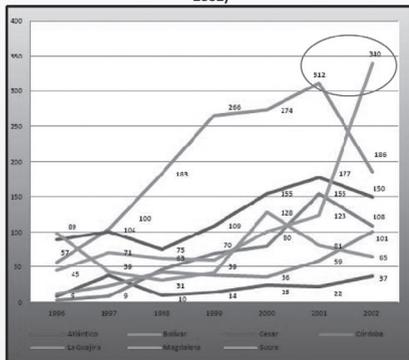
MUERTES VIOLENTAS EN EL CARIBE COLOMBIANO

- PERIODO DE AJUSTE (1988-1991)



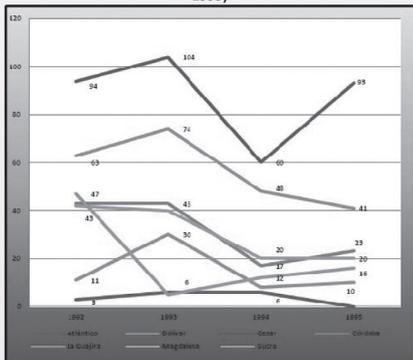
FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

PERIODO DE RECUPERACION (1996-2002)



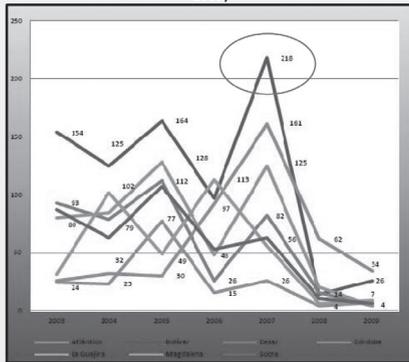
FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

PERIODO DE ESTANCAMIENTO (1992-1995)



FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

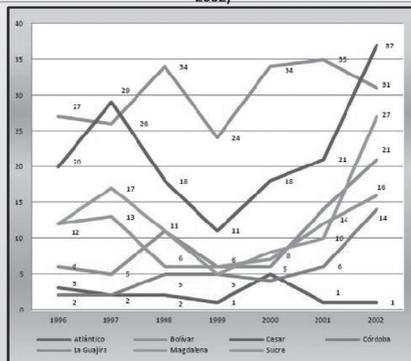
PERIODO DE REACOMODAMIENTO (2003-2009)



FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

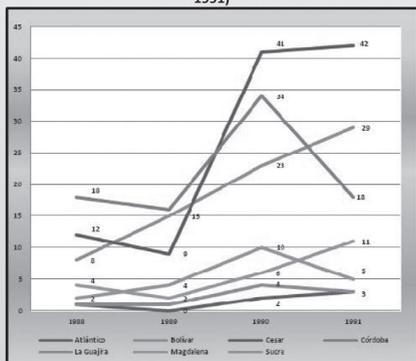
COMBATES EN EL CARIBE COLOMBIANO

PERIODO DE RECRUCECIMIENTO (1996-2002)



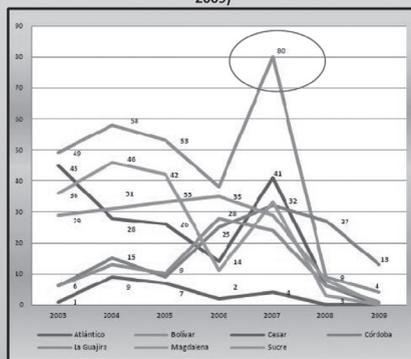
FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

PERIODO DE AJUSTE (1988-1991)



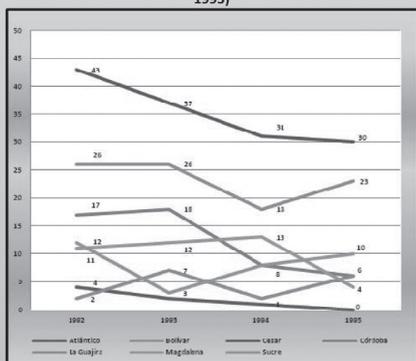
FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

PERIODO DE REACOMODAMIENTO (2003-2009)



FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

PERIODO DE ESTANCAMIENTO (1992-1995)



FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012

A partir del año 1996 hasta el 2003 (**Periodo de Recrudescimiento**) se incrementó aceleradamente la cantidad de **combates** de la fuerza pública (Ejército-Policía) contra las FARC y Autodefensa Unidas de Colombia (AUC), como también entre estos grupos armados, particularmente en los departamentos de Bolívar y Magdalena, y en menor medida, Córdoba y Sucre.

Por otro lado, las estadísticas del CERAC, registran que en algunos departamentos del Caribe colombiano no se dieron **combates** en el **Periodo de Reacomodamiento**, tal es el caso de Atlántico, Bolívar, La Guajira y Sucre. Los otros tres departamentos (César, Magdalena y Córdoba), a pesar de registrar combates, poseen una tendencia decreciente en los enfrentamientos.

Si analizamos el desarrollo de los combates en la región durante los cuatros periodos del conflicto armado, es importante resaltar el **Periodo de Recrudescimiento**, que fue el periodo con las tasas de crecimiento más elevadas, donde Bolívar registró una tasa del 56%, luego de obtener una tasa negativa del 41% en el **Periodo de Estancamiento** (1992-1995). También cabe resaltar la tasa de crecimiento registrada en el departamento de La Guajira, que luego de registrar la tasa más alta (32% promedio) en el **Periodo de Estancamiento**, finaliza en el periodo 2003-2009 con uno de los registros más bajos en la historia del conflicto armado.

GASTOS EN DEFENSA Y SEGURIDAD DE COLOMBIA, 2002-2010

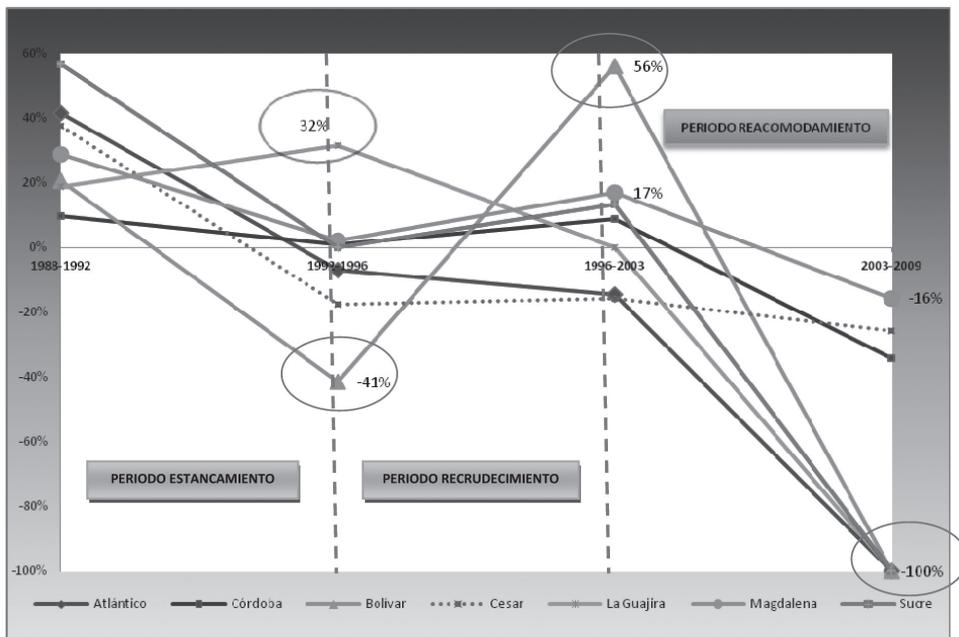
INSTITUCIÓN	2002	% PIB	<i>Miles de millones de pesos</i>	
			2010	% PIB
Ministerio de Defensa	6016	2,94	12.077	2,60
Policía Nacional	2867	1,40	7.770	1,67
Ministerio del Interior y Justicia	481	0,24	969	0,21
DAS	47	0,02	116	0,02
Fiscalía	211	0,1	431	0,09
Defensoría del Pueblo	14	0,01	70	0,02
Procuraduría Nacional de la Nación	52	0,03	102	0,02
Otros sectores del nivel central	14	0,01	130	0,03
Departamentos	8	0,00	15	0,00
Municipios	24	0,01	35	0,01
Plan Colombia	1016	0,50	1.100	0,24
Otros gobiernos extranjeros	253	0,12	250	0,05
Total	11.003	5,38	23.065	4,97

FUENTE: Tomado de www.diegoprada.com - Cálculos con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los anteriores resultados estuvieron acompañados de un aumento en el gasto público militar con respecto al PIB (DNP, 2005). En efecto, estuvo alrededor del 5% durante el periodo de recrudescimiento, lo cual contrasta con el gasto militar de otros países de América Latina, tal es el caso de Argentina, Paraguay

y México, donde el gasto miliar representó el 1% con respecto al PIB. Otros países, como Brasil, Venezuela, Perú, Uruguay y Bolivia registraron en el periodo de referencia un gasto militar del 1,5% con respecto al PIB.⁴

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DE LOS COMBATES REALIZADOS EN EL CARIBE COLOMBIANO (1988-2009)



FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012.

Con respecto al segundo análisis —de orden econométrico— cuyo objeto es relacionar el conflicto armado en función del PIB regional y de muertes civiles a partir de los ataques generales, de guerrilla y paramilitares, los resultados son los siguientes: Por cada ataque general realizado en los departamentos del Caribe colombiano, el PIB regional se disminuye en un 4,1%. Si lo hace la guerrilla (FARC-ELN) disminuye el PIB regional 4,9%, y finalmente, si los ataques son ocasionados por los paramilitares (AUC), el PIB regional se disminuye en un 2,2%.

En esta misma dirección, un estudio sobre conflicto y economía realizado por Durán (2011) concluye que una diferencia del cambio porcentual de la tasa de acciones armadas de los paramilitares disminuye en un 32,9% el ingreso tributario de industria y comercio de los municipios en Colombia.

⁴ Tomado de la página web: www.diegoprada.com Fecha: febrero 15 del 2012.

**EFFECTO CONFLICTO ARMADO SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO
CARIBE COLOMBIANO, 1988-2009**

ATAQUES (*)	PIB	MUERTES CIVILES
General (FARC / ELN + AUC)	-0,041	0,57
Guerrilla (FARC - ELN)	-0,049	0,66
Paramilitares (AUC)	-0,022	0,56
<i>Periodo: 1988 - 2009</i> <i>Departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre.</i> <i>Variable Dependiente: PIB (medida de desarrollo económico)</i> <i>Método de estimación: Mínimo Cuadrado Ordinario.</i> <i>Observaciones: 104</i> <i>Significativo al: 94%</i>		

FUENTE: Autor con base en estadísticas del CERAC, 2012.

(*) Ataques = Se considera como una acción unilateral a todo acto contra personas o infraestructura en el que usualmente se recurre al uso de la fuerza y que no tiene necesariamente respuesta armada.

Por otro lado, si relacionamos los ataques de la guerrilla y paramilitares con las muertes de civiles, se concluye que la probabilidad de sucederse las muertes de civiles se incrementa en 66% y 56% por cada ataque realizado. Entonces, a manera de síntesis, este resultado afecta indirectamente la función de producción territorial, en la medida que elimina fuerza de trabajo que participa del mercado laboral y/o en actividades conexas (educación, salud, gobierno) con grandes potenciales de influir en el futuro crecimiento económico de los departamentos del Caribe colombiano.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Un aspecto en común referenciado en todos los estudios de conflicto armado y crecimiento económico es que la pérdida de capital humano y pérdida de vidas inocentes (niños, mujeres, campesinos) tiene su impacto negativo en el mediano y largo plazo en la economía nacional. Algunos autores señalan que, adicionalmente a los factores estructurales que generan pobreza, el conflicto armado alimenta el círculo intergeneracional de la misma.

La sociedad que no participa directamente en el conflicto se ve gravemente afectada, puesto que no son sólo muertes lo que la afecta, sino secuelas psicológicas que perduran por varias generaciones. En esta misma dirección, las conclusiones derivadas del presente trabajo señalan que los ataques violentos hacia la infraestructura productiva y/o institucional afectan negativamente el crecimiento económico de los territorios en Colombia. El caso regional, que también fue objeto de estudio, no escapa a este comportamiento, en la medida que queda evidenciado una disminución sustancial en el crecimiento del PIB regional, y adicionalmente merman la capacidad futura de desarrollo de las localidades debido a que ocasionan la muerte a personas civiles.

Bibliografía

ÁLVAREZ, S., y RETTBERG, A. (2008): “*Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano.*” Colombia Internacional 67.

ARIEL, A., y VALENCIA, L. (2011): “*La Nueva Realidad de las Farc.*” Conversatorio del Conflicto Armado. Corporación Nuevo Arco Iris.

CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTO (CERAC) (2012): Cifras sobre ataques, muertes y combates en Colombia.

CORREAL, X. (2010): “*Estragos del conflicto armado colombiano en la vida de las mujeres.*”

DURÁN, I. (2011): “*Conflicto armado y crecimiento económico municipal en Colombia.*” Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Ciencias Económicas. Bogotá D.C., Colombia, 2011.

OPINIÓN PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

LUIS HORACIO BOTERO MONTOYA¹

1 Luis Horacio Botero Montoya es comunicador social-periodista de la Universidad de Antioquia; Magíster en Ciencias de la Administración de HEC-Canadá y Universidad de Eafit; Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas de la Universidad Rey Juan Carlos-España y actualmente candidato a doctor en Relaciones Internacionales Iberoamericanas con la misma institución. Ha sido autor y coautor de varios libros del área de la comunicación y actualmente es el Jefe de la División de Relaciones Internacionales de la Universidad de Medellín-Colombia.

OPINIÓN PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

Luis Horacio Botero Montoya¹

*Vicerrector de Relaciones Internacionales
de la Universidad de Medellín. Docente-investigador*

Resumen

La opinión pública y su estrecha relación con el tema de Derechos Humanos es un asunto que no se discute. Es más, uno podría afirmar que es natural a *la opinión pública* el contemplar este tema entre los ámbitos y tópicos propios de su accionar. Sin embargo, los analistas, columnistas y periodistas, formadores por naturaleza de la opinión pública en las sociedades democráticas, han condenado a los Derechos Humanos a una especie de ostracismo. Este texto intenta llamar la atención a los legitimadores y formadores de la opinión pública en las democracias para que conviertan, como suyo, la defensa y preservación de los Derechos Humanos. El asunto no es sólo una apuesta antro-po-política, sino de emergencia, dadas las condiciones deprimentes en la que se encuentran estos derechos entre nosotros.

Abstract

Public opinion and its close relationship with the human rights issue is a matter not discussed. Indeed, one could argue that it is natural to consider public opinion on this issue between the areas and topics pertaining to their actions. However, analysts, columnists and journalists, trainers by nature of public opinion in democratic societies have condemned for human rights to a kind of ostracism. This text attempts to call attention to the legitimating and forming public

1 Luis Horacio Botero Montoya es comunicador social-periodista de la Universidad de Antioquia; Magíster en Ciencias de la Administración de HEC-Canadá y Universidad de Eafit; Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas de la Universidad Rey Juan Carlos-España y actualmente candidato a doctor en Relaciones Internacionales Iberoamericanas con la misma institución. Ha sido autor y coautor de varios libros del área de la comunicación y actualmente es el Jefe de la División de Relaciones Internacionales de la Universidad de Medellín-Colombia.

opinion in democracies, to become like him, the defense and preservation of human rights. The issue is not only a bet antropo-political, emergency but, given the dismal conditions in which these rights are among us.

I. SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA²

Si bien el concepto de *opinión pública* es propio de la Modernidad, y específicamente de las ideas liberales y democráticas de los siglos XVII y XVIII, este concepto está asociado, como hecho curioso, con dos sentidos. El primero de ellos se identifica con la preocupación por lo epistemológico y del uso para distinguir una cuestión de juicio sobre un asunto o un hecho o algo incierto de algo que se sabe es cierto, por demostración o asunto de fe. La *opinión pública*, usada desde su dimensión epistemológica, se relaciona esencialmente con un estado cognoscitivo, una forma de conocimiento. Incluso, cuando se une a la sociedad en general, el término toma a veces un sentido peyorativo que se refleja en expresiones tales como *opinión común*, *opinión general* y *opinión vulgar*.

Un segundo sentido asocia el concepto de *opinión pública* como equivalente a maneras morales y de costumbres. Desde esa visión, se destaca el papel de la *opinión* del pueblo como propia de una clase informal que ejerce, de alguna manera, presión y control social.

El concepto de *opinión pública* lo debemos a las ideas liberales de finales del siglo XVII y a autores como Thomas Hobbes y John Locke. Hobbes señaló que la conciencia se convierte en *opinión*, nivelando los actos del crear, del juzgar y del imaginar. *Opinión pública* sería equivalente a reputación, a consideración y a visión general de los demás. Esta forma de *opinión* fue abordada por Locke, quien en su ensayo sobre *El entendimiento humano*, publicado en 1671, identificó tres leyes generales que gobiernan la conducta humana: la primera, la ley divina; la segunda, la ley civil, y la tercera, la ley de la virtud y el vicio, de la opinión o de la reputación (Locke emplea el término indistintamente).

Para explicar la tercera ley, Locke afirma:

Para comprenderla correctamente hay que tener en cuenta que, cuando los hombres se unen en sociedades políticas, aunque entreguen a lo público la disposición sobre toda su fuerza, de modo que no puedan emplearla contra ningún conciudadano más allá de lo que permite la ley de su país, conservan sin embargo el poder de pensar bien o mal, de aprobar o censurar las acciones de los que viven y tienen trato con ellos (Noelle-Neumann, 1995, p. 98).

² Este numeral hace parte del texto "Teoría de Públicos. Lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación", tercera edición, publicado en enero de 2011 por el Sello Editorial de la Universidad de Medellín, Colombia.

John Locke no estableció límites de contenido a su *Ley de la opinión*. Subrayó que lo que importa es el elemento evaluativo: siempre se expresa alabanza o censura. Caracteriza el consenso, al que se aferran estas opiniones, como un “*consenso táctico y secreto*”.

Los trabajos de David Hume y James Madison también son determinantes para la comprensión del concepto de *opinión pública*. Hume recoge las ideas de Locke y las convierte en teoría del Estado. Aunque la gente pueda haber renunciado al uso de la fuerza a partir de la fundación del Estado, no ha entregado su capacidad de aprobar y desaprobado.

Y como la gente tiende naturalmente a prestar atención a las opiniones y a amoldarse a las opiniones del medio, la opinión es esencial para los asuntos del Estado. El poder concentrado de opiniones semejantes mantenidas por personas particulares produce un consenso que constituye la base real de cualquier gobierno. El gobierno sólo se basa en la opinión (Hume, 1963, p. 29).

Hume se mueve dentro del esquema general de Locke y, en particular, en la relación entre el individuo y el público situada en un “*lugar*” determinado, pero enfoca esta relación de un modo completamente distinto. Su idea de público es mucho más parecida a la de Jürgen Habermas acerca de que los griegos daban por un hecho, es decir, “*lo que es, brilla a la luz pública y todos pueden verlo*”. El principio básico de Hume de que “*el gobierno sólo se basa en la opinión*” llegó a ser la doctrina de los fundadores de los Estados Unidos de América.

El hecho de darle el carácter de fuerza política al concepto de *opinión pública* sólo fue posible con Juan Jacobo Rousseau, quien desde 1750 se preocupó, de manera sistemática, por el tema del poder que reviste la *opinión pública*. En medio de esta preocupación, la Revolución Francesa fue el movimiento histórico que permitió que se trasladara el monopolio de la *opinión pública*, por parte del pequeño círculo de los ilustrados, a manos del pueblo. Pero fue el liberalismo el que articuló de manera más precisa una teoría de la *opinión pública*. De los fisiócratas, Mercier de la Riviere expuso, en 1767, su doctrina de la *opinión*, señalando que quien manda no es el rey, sino el pueblo a través de la *opinión pública*. Cada uno de los representantes de la escuela de los fisiócratas aportó elementos favorables para el desarrollo de las libertades individuales, entre ellas, las de *opinión*. Adam Smith, David Ricardo y otros defendieron el *régimen de opinión* frente al despotismo.

Sin embargo, fue la teoría del *contrato social* la que permitió distinguir el origen del poder político de la *opinión pública*, dado su carácter eminentemente popular. “*La voluntad popular puede dirigir sola las fuerzas del Estado, según el objetivo de su institución que es el bien común*” (Rousseau, 1979, p. 249).

Entre tanto, Hans Speier, al referirse al desarrollo histórico de la *opinión pública*, señaló: “*La opinión pública es el medio más poderoso que, como la religión, penetra en los rincones más ocultos, y donde las medidas administrativas pierden su influencia. Despreciar la opinión pública es tan peligroso como despreciar los principios morales*” (Speier, 1969, p. 110).

La transacción entre la *opinión pública* y la naturaleza individual, bipolaridad utilizada por Rousseau, favorece la *opinión pública* durante los siglos XVIII y XIX en los Estados Unidos, ya que aquella exige el sometimiento del individuo. Según las investigaciones de Noelle-Neumann, es precisamente el trabajo de Alexis de Tocqueville el que permite observar el fenómeno de la espiral del silencio. “*Tomó como ejemplo la decadencia de la Iglesia francesa antes de la Revolución, y mencionó, siempre que pudo, el significado de hablar y callar en relación con la opinión pública*” (Noelle-Neumann, 1995, p. 122).

El enfoque de la *opinión pública* de Tocqueville se parece a lo que actualmente se llama métodos empíricos de observación. Tocqueville observa el miedo al aislamiento y la tendencia al silencio. Sus apreciaciones se hicieron, principalmente, en los Estados Unidos, y expresa que “*la opinión pública era en los Estados Unidos una pesada presión, una carga, una coerción hacia la conformidad o, en términos de Rousseau, un yugo bajo el cual debía humillarse el miembro individual de la sociedad*” (Noelle-Neumann, 1995, p. 122).

Tocqueville interpreta la *opinión pública* como la opinión de la mayoría numérica y describe cómo afecta la presión de la *opinión pública* no sólo a los individuos, sino también al gobierno.

Elige como ejemplo el comportamiento del presidente estadounidense durante una campaña electoral. Mientras dura ésta, el presidente ya no gobierna en interés del Estado, sino en su interés de su reelección. Se amolda a sus gustos —los de la opinión pública— y sus animosidades, prevé sus deseos, anticipa sus quejas, se somete a sus anhelos más fútiles (Noelle-Neumann, 1995, p. 125).³

La contra-respuesta al planteamiento de las libertades individuales, entre ellas, la libertad de opinión, se haría manifiesta en el siglo XIX con la concepción marxista. Para Marx y Engels, “*no existe una opinión pública general que nace en la sociedad civil, sino una opinión que pertenece a la clase dominante. Por ello, para el marxismo la falsa conciencia se condensaría en la opinión pública oficial*” (Dader, 1992, p. 116).

³ Cualquier parecido con el proceso de reelección que por primera vez se aplica en Colombia es mera coincidencia. El ex Presidente Uribe Vélez es un maestro y un fiel seguidor de lo expresado en la cita de Noelle-Neumann al referirse a una frase de Tocqueville.

1.1. Opinión pública y Estado de derecho

En los escritos de J. Habermas, cuya obra resulta ser de lectura obligatoria para comprender el ideal de *opinión pública*, es preciso establecer que la *opinión pública*, como herencia concreta de la modernidad y, específicamente, de la Ilustración europea, se corresponde como un fenómeno inserto en la realidad política y propio de los Estados de derecho o Estados sociales de derecho.

Si consideramos para el análisis la apelación a las analogías, entonces podemos afirmar, sin lugar a equivocarnos, que el Estado y los distintos poderes (y, específicamente, el político, económico y militar) necesitan, al menos, fabricar o moldear una *opinión pública* a su favor y silenciar o amordazar aquella que le sea desfavorable.

En su texto “*La transformación estructural de la esfera pública*”, Habermas reseña el ascenso de la *opinión pública burguesa*, liberal, como opinión que sirve de mediación y regulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Esta es una *opinión pública* política, crítica y defensora de los intereses ciudadanos (con todos sus matices), que se forja en la vida cotidiana y se ejerce en la política. Asimismo, Habermas encuentra la decadencia de ese ideal en la sociedad de los medios masivos de comunicación y de las técnicas de control del poder político y de los medios masivos o *mass media* mismos.

A falta de una legitimación del poder en el respaldo de la *opinión pública*, el Estado acude a recursos como el Plebiscito o el Referéndum, que, en la práctica, no deciden sobre los auténticos programas de interés público y sólo expresan un sí o un no que legitima o ilegitima el ejercicio del poder.⁴

En la “*Teoría de la acción comunicativa*” (1981), Habermas presenta su teoría sobre las relaciones entre los sistemas (económico y administrativo) y el mundo de la vida conformado la “*esfera de la opinión pública*” y la “*esfera de la vida privada*”. En esta dinámica social, el individuo asume cuatro roles: Entre la esfera de la vida privada y el sistema económico, el individuo contrae relaciones como trabajador y como consumidor; entre la esfera de la opinión pública y el sistema administrativo, los individuos son clientes que pagan impuestos y reciben servicios, y son ciudadanos que dan legitimidad a las decisiones políticas que los afectan.⁵

Para Habermas, “*el núcleo institucional de la esfera de la opinión pública se posibilita por aquellas redes de comunicación creadas primero en la crítica ar-*

4 El referendo de octubre de 2002, convocado por Álvaro Uribe Vélez, ex Presidente de Colombia, es un caso de este tipo de ejercicios de poder.

5 Véase Habermas (1981-1988), vol. II, p.p. 451-458.

tística y literaria, reforzadas luego por la prensa y consolidadas por los medios de comunicación de masas, en la medida en que ellos posibilitan la participación del público de ciudadanos en la integración social mediada por la opinión pública” (Habermas, 1981, pp. 451-452).

Por otro lado, Habermas considera que, a diferencia de la fuerza de trabajo y el pago de impuestos que entran en la lógica económica de compra y venta; las valoraciones de los consumidores y los ciudadanos no pueden ser recaudadas o compradas, pues “*las orientaciones conforme a valores de uso, las opiniones articuladas públicamente y las manifestaciones de la voluntad colectiva*”, han de transformarse en ‘*preferencias del consumidor*’ y en ‘*lealtad generalizada*’, para que los subsistemas económico y administrativo puedan intercambiarlas, respectivamente, “*por bienes de consumo y por liderazgo político*” (Habermas, 1981, p. 456).

Este hecho, propio del consumo, podría conducir a pensar que el asunto es altamente manipulable y conduciría a pensar que las opiniones son algo también manipulables. La hipótesis de Habermas nos sitúa entre la realidad de unos medios que pueden manipular (al menos en el sentido semiótico de hacer-crear y hacer-hacer algo a alguien) a la *opinión pública*, y el ideal de una *opinión pública* autónoma y que sólo decide a nombre de intereses de una voluntad colectiva, en la cual deben ser considerados los intereses de todos los afectados.

El ideal de *opinión pública habermasiano* supone un proceso de ilustración, que es a la vez información, formación de la voluntad colectiva y participación en el debate y la decisión de políticas públicas.

Lo que sí podemos señalar con la convicción que ello implica es que la existencia de la *opinión pública* es correlativa a la existencia de la democracia, del Estado de derecho y del Estado social de derecho. Lo uno no puede ir sin lo otro. Incluso, las fortalezas y debilidades de la *opinión pública* se corresponden con las fortalezas y debilidades de la otra.

Por ello, el Estado de derecho y el Estado social de derecho son los garantes de la existencia de la *opinión pública* en las democracias, y, a la vez, la *opinión pública* es la garante de esta tipología de estados. Por ello, y dada la estrecha relación de que una auténtica *opinión pública* reivindique su papel de defensora de los Derechos Humanos, en la segunda parte de este trabajo pretendemos abordar el tema de los Derechos Humanos, la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su correlación, necesaria por demás, con la existencia de una verdadera *opinión pública*, garante no sólo de la democracia, sino de los Derechos Humanos.

II. DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos han sido y serán materia de preocupación mundial. Sin equivocarnos, podemos afirmar que el mayor logro político de la modernidad puede verse en la Declaración de los Derechos del Hombre. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en esta materia, y si bien existen pasos importantes, éstos no son suficientes. Al decir de C. Villán Durán, con la creación del Consejo de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas se dio un gran paso en materia de respeto universal de la protección de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales. Si bien este es un hecho significativo, este Consejo no cuenta con las garantías y el reconocimiento necesarios para una verdadera acción en materia de protección universal de los Derechos Humanos.

La creación de este Consejo, el 16 de septiembre de 2005, evidenció una serie de falencias; entre ellas se encuentra la no definición “*del mandato, modalidades, funciones, tamaño, composición, calidad de miembro, métodos de trabajo y procedimientos del nuevo Consejo de Derechos Humanos*” (Villán Durán, 2006, p. 1).

Además, este Consejo no puede informar directamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la violación de los Derechos Humanos por parte de los países, situación que se constituye en un exabrupto, toda vez que “*existe una estrecha relación entre las violaciones masivas de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*” (Villán Durán, 2006, p. 2).

2.1. Correctivos a la politización

Su composición corresponde a una de las novedades frente al pasado. El Consejo estará compuesto por 47 Estados, respetándose una distribución geográfica equitativa, y éstos son elegidos por períodos de tres años en votación secreta y por mayoría de los miembros de la Asamblea General. Ningún miembro podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos.

Si bien esta composición permite que todos los Estados miembros de las Naciones Unidas puedan hacer parte, la resolución innovó al introducir tres correctivos que tratan de atajar los problemas de politización excesiva en la composición de la antigua Comisión de Derechos Humanos.

Sin embargo, no es suficiente, ya que un primer aspecto que no superó las viejas prácticas es que al elegir a los miembros del Consejo de Derechos Humanos “*los Estados miembros deberán tener en cuenta la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y contribuciones voluntarias que hayan hecho al respecto*”. Este hecho “*favorecerá a los Estados*

más ricos porque pueden aportar contribuciones millonarias al programa de derechos humanos de la Organización” (Villán Durán, 2006, p. 3).

Un segundo aspecto, no superado, consiste en que si un país miembro de las Naciones Unidas comete violaciones graves y sistemáticas a los Derechos Humanos, se prevé que la Asamblea General podrá suspenderlo por mayoría de dos tercios. Esta situación es inoperante en la práctica, dado que es muy difícil conseguir una mayoría cualificada para aplicar una sanción. Un experto independiente o relator especial geográfico, dice Villán Durán, hubiera sido preferible para determinar la sanción a fin de evitar la politización que implica una votación mayoritaria.

En tercer lugar, los miembros del Consejo *“deberán defender las más altas exigencias en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y ser examinados con arreglo al mecanismo de examen periódico universal durante su período como miembro”*. En la práctica, *“esta cláusula es redundante, pues impone a los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos las mismas obligaciones de comportamiento genéricas que ya tienen todos los Estados por el hecho de ser miembros de las Naciones Unidas”* (Villán Durán, 2006, p. 3).

Si bien se pretendió que el Consejo de Derechos Humanos tuviera la categoría de órgano principal y permanente de la Organización, con la misma visibilidad política que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, las negociaciones condujeron a rebajar su importancia. Las funciones definidas no son diferentes a las que estaban establecidas, salvo en lo atinente a una mayor visibilidad política, dado que éste es un órgano subsidiario de la Asamblea General.

2.2. Limitantes

Una limitante al quehacer del nuevo Consejo de Derechos Humanos consiste en el mecanismo establecido para garantizar *“la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados”*. Si bien se contempló un *“diálogo interactivo, con la plena participación del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades en relación con el fomento de la capacidad”*, también es necesario señalar que no se resuelven situaciones extremas. Villán Durán señala cuatro limitantes puntuales, a saber:

1. No se indica cómo se medirá el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos.
2. No se indica cómo se proporcionará al Consejo la *“información objetiva y fidedigna”* sobre la situación real en cada país.

3. La resolución de creación se limita a decir que el examen sobre Derechos Humanos será realizado “*por los propios Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos*”, pero no precisa si lo harán en sesión pública o privada.
4. Renuncia a un mecanismo de fiscalización internacional que ya había asumido la Comisión de Derechos Humanos a través de su sistema de relatos geográficos y temáticos.

2.3. Obstáculos para la protección de los Derechos Humanos

El tema de los Derechos Humanos atraviesa por una serie de dificultades notorias en las sociedades actuales. Entre los principales obstáculos que podemos detectar se encuentran:

- La disparidad de los métodos de implementación de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales en los diferentes países se constituyen en un primer obstáculo.
- De esta disparidad surge un segundo obstáculo, consistente en la atomización y fragmentación de los Derechos Humanos, fragmentación que conduce a distorsiones en su aplicación.
- De estas distorsiones, inevitablemente, se genera como consecuencia la postergación de su realización y la generación de un futuro incierto e indefinido para los Derechos Humanos.
- Diversificación de las actuales fuentes de violaciones de derechos humanos.

Y los principales problemas en la protección de los Derechos Humanos se pueden plasmar en los siguientes:

- El ignorar la perspectiva holística de los Derechos Humanos, lo que conduce a una fragmentación y atomización del *corpus juris* de dichos Derechos.
- La inexistencia de los medios que garanticen la indivisibilidad y el carácter interdependiente de los Derechos Humanos en la práctica.
- Reconocer el carácter universal, objetivo y no selectivo de los Derechos Humanos. La protección y progreso de los Derechos Humanos no debe depender de las medidas nacionales para su implementación.
- El carácter universal, objetivo y no selectivo, debe cobijar también a los estados de excepción y/o con situaciones emergentes.
- La Defensa de los Derechos Humanos no puede ser una decisión optativa.
- El reconocimiento que toda forma de discriminación y de no aceptación de la diversidad cultural conduce a la negación y a la violación de los Derechos Humanos.

La declaración de Viena de 1993, por su parte, también relacionó algunos de los principales problemas en relación a los Derechos Humanos; entre ellos tenemos:

- La promoción y la protección de los Derechos Humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional.
- Todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y en el valor de la persona y es el sujeto el eje central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización.
- Fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,
- Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra.
- Crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional.
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.
- Practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos y emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.
- Respeto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos en condiciones de paz, democracia, justicia, igualdad.
- La universalidad de los Derechos Humanos se enriquece gracias a la diversidad cultural, que, a su vez, se puede invocar para justificar la negación o violación de los Derechos Humanos.

2.4. Retos

Son muchos los retos que la sociedad debe adoptar para garantizar la protección de los Derechos Humanos. Para el caso del Consejo de los Derechos Humanos, por ejemplo, Villán Durán señala que se requiere que este Consejo tome la actividad de codificación y desarrollo progresivo de los derechos humanos que había adelantado antes la Comisión de Derechos Humanos. Otro aspecto consiste en darle la continuidad al sistema de relatores especiales y grupos de trabajo (en la actualidad son 17 geográficos y 31 temáticos) de la Comisión Derechos Humanos, así como al procedimiento de quejas individuales construido en el ámbito extra-convencional de protección.

Reconocer la importancia de las ONG en materia de derechos humanos es un asunto determinante para la labor del Consejo. El tema de los Derechos Huma-

nos precisa que la sociedad civil se involucre. Y es necesario que la resolución de creación revise el sistema convencional de protección de Derechos Humanos. Tanto los sistemas de protección convencional y extraconvencional son complementarios y convergen en el mismo objetivo: la protección internacional de los derechos de la persona.

La labor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas se constituye en un nuevo reto al que vale la pena que varios actores aporten.

Pero, sin duda alguna, uno de los actores que debe involucrarse más en el tema de la defensa y protección de los Derechos Humanos corresponde a los legitimadores o formadores de la *opinión pública*, es decir, los analistas, columnistas y editorialistas, y con ellos los periodistas, que deberían ser los garantes de los Derechos Humanos en las democracias.

En el caso colombiano, este asunto se ha tornado una prioridad, dadas las innumerables denuncias de violación de los Derechos Humanos por parte de los diferentes actores en conflicto; un conflicto que lleva más de cincuenta años y al que, pese a la reciente aprobación de una Ley de Paz, aún no se ve la luz al final del túnel.

Si bien la *opinión pública*, tal como lo señalamos en la primera parte de este trabajo, debe velar por los asuntos de interés general, es pertinente señalar que ante la debilidad de los partidos políticos y de la política, en general, se hace necesario que los voceros de la *opinión pública* cumplan con su papel de orientar a la ciudadanía sobre aspectos tan fundamentales para la democracia como es el tema de los Derechos Humanos.

Los partidos políticos y los modelos políticos, ya sean socialistas o liberales, han olvidado al ser humano. Hoy, existe una notoria ausencia de humanismo entre nosotros. La humanidad se deshumanizó y las ideologías, y con ellas los partidos políticos, abandonaron su papel de catalizadores de los problemas humanos.

Luego, corresponde a la *opinión pública* llenar el vacío que el ámbito político no ha logrado. La esfera política está en peligro de quedarse privada de su tarea y su responsabilidad genuinas, que Edgar Morín define como antropo-política.

Y es que la crisis del tema de los Derechos Humanos en el mundo actual corresponde también a la crisis universal del auténtico progreso humano que es también la crisis del mundo occidental, un mundo que ha quedado atrapado en su propio desarrollo tecnológico y que se halla moralmente e intelectualmente atrasado.

Al decir de Edgar Morín, “*todavía nos encontramos en la Edad del Hierro planetaria: aunque solidarios, seguimos siendo enemigos los unos de los otros, y el despliegue de los odios de raza, de religión y de ideología conlleva siempre guerras, masacres, torturas, inquinas y desprecios. El mundo padece los dolores*

agónicos de algo que no sabemos si es nacimiento o muerte. La humanidad no consigue dar a luz a la Humanidad” (Morín, 2002, p. 180).

Por ello, y como propósito de la *opinión pública*, hija de la Revolución Francesa y de los ideales de Libertad, Fraternidad y Solidaridad, es preciso retomar y regenerar esta herencia, capaz de producir estas ideas que la humanidad ha alejado de su agenda. Y una de estas agendas vitales es, precisamente, la de los Derechos Humanos.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hemos avanzado en temas tecnológicos y de comunicación en los últimos cuarenta años más que en los dos mil años anteriores de historia. El mundo está más interconectado hoy que en el pasado. Incluso, estamos más mediados, pero ello no quiere decir que estemos mejor o más felices o que los Derechos Humanos se apliquen y respeten por los diferentes actores sociales en las democracias.

El final del siglo XX e inicios del siglo XXI nos indicó que era preciso soñar con un mundo mejor. Los Derechos Humanos, sueños de ayer, hacen también parte de los sueños de hoy.

El respetar las ideas, las razas, las culturas, las otras formas de ser, la vida humana, misma es un imperativo; en otras palabras, respetar los Derechos Humanos es una necesidad que no da tregua.

Los legitimadores de la *opinión pública*, es decir, los columnistas, analistas, editorialistas y periodistas, deben reasumir su papel de orientadores de la sociedad. En su Agenda Setting⁶, o agenda de medios, deben contemplar, como prioridad, el tema de los Derechos Humanos. El garantizar las ideas proclamadas desde la Revolución Francesa es un imperativo.

Los Derechos Humanos precisan que se despoliticen y que se reconozca su carácter de universalidad y no de aplicación particular de cada Estado. Los Derechos Humanos no pueden ser un asunto de intereses privados, de corte económico. Los medios masivos de información deben contribuir a despolitizar el asunto y a contribuir a una cruzada en torno a la necesaria formación ciudadana sobre el tema. Y ese es el papel de los formadores de la opinión pública en las democracias.

⁶ Para mayor información sobre la Agenda Setting se sugiere ir al texto de Luis Horacio Botero, titulado “Teoría de públicos, lo público y lo privado, en la perspectiva de la comunicación”, publicado por el Sello Editorial de la Universidad de Medellín-Colombia, en su tercera edición de enero de 2011.

Pero la *opinión pública* que se precisa tiene unas características particulares, casi que propias de su origen filosófico. Se necesita una *opinión pública* que permita que la solidaridad, por ejemplo, no sea un ideal y que el respeto por la diferencia, la diversidad y el otro sea un asunto vital en las sociedades democráticas. Una *opinión pública* para el rescate de la Humanidad y de la humanización que hemos reducido, pero que precisamos reinventar y revitalizar.

Bibliografía

- ADORNO, T. W (1972): “*Opinión, demencia, sociedad.*” En T. W. Adorno: *Filosofía y superstición*, Taurus-Alianza.
- ADROGUÉ, G. (1966): El debate sobre las propiedades de la opinión pública en Estados Unidos. En: *Revista Sociedad*, n.º 10, págs. 145-159. 1996.
- BONILLA, ELSY, y RODRÍGUEZ, PENÉLOPE (1997): *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma.
- BOTERO MONTOYA, LUIS HORACIO (2007): *Teoría de públicos: Lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación*. Medellín: Universidad de Medellín.
- BOURDIEU, PIERRE (1972): “*La opinión pública no existe.*” En *Sociología y Cultura*. Grijalbo.
- DADER, JOSÉ LUIS (1992): *El periodista en el espacio público*. Madrid. Bosch.
- DUQUE SOTO, ÁLVARO (2000): Periodismo y democracia en Colombia. ¿Qué entienden los periodistas por opinión pública? En *Comunicación y Política. Viejos conflictos, nuevos desafíos*. Bogotá. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- GARCÍA AMADO, JUAN ANTONIO (1987): *Tópica, Derecho y método jurídico*. En *Revista Doxa*, n.º 4, págs. 161-188.
- GONZÁLEZ SEARA, LUIS (1960): *Opinión pública y comunicación de masas*. Madrid. Editorial Tecnos.
- GÓMEZ, LUIS ANÍBAL (1982): *Opinión pública y medios de difusión*. Quito. Ciespal.
- HABERMAS, JÜRGEN (1981): *Teoría de la acción comunicativa*. Vol. II. Taurus, 1988.
- (1983) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Península. Barcelona.
- (1998) *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría de la comunicación*. Barcelona. Editorial Trotta.
- (1992) “*Further reflection on the public sphere*”, en C. Calhoun.
- (1982) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona. Editorial Gustavo Gili.
- HUME, DAVID (1963): *Ensayos sobre política*. Madrid. Editorial Tecnos.
- LAKOFF, GEORGE, y MURAK, JOHNSON (1983): *Las metáforas en la vida cotidiana*. París. Editorial Menoit.

- LANDOWSKI, ERIC (1993): *La sociedad figurada*. Ensayos socio-semióticos. México. Universidad Autónoma de Puebla y Fondo de Cultura Económica.
- LINDÓN VILLORIA, ALICIA (1998): *La investigación en ciencias sociales, de la tesis y la metodología de la investigación*. En Cuadernos de Investigación. Colegio Mexiquense. Zinacantepec. México.
- LÓPEZ GALLEGOS, FRANCISCO (2004): *Dobles sentidos y connotaciones en el discurso administrativo: dispositivos de poder en las organizaciones*. En *Revista Administer*. Universidad Eafit. Medellín. N.º 5. Julio-diciembre de 2004.
- LUHMANN, NIKLAS (1997): *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid. Alianza Universidad.
- MADISON, JAMES (1961): *The Federalist*. Middletown. Connecticut (USA). Wesleyan University.
- MAIER, CORINNE (2004): *Buenos días, pereza. Estrategias para sobrevivir en el trabajo*. Barcelona. Ediciones Península.
- MANRIQUE REYES, ALFREDO (1991): *La Constitución de la nueva Colombia*. Bogotá. Fondo Editorial CEREC.
- MALETZKE, GERHARD: *Psicología de la comunicación colectiva*. Quito, Ciespal. 1963.
- (1976) *Psicología de la comunicación*. Quito. Editorial Época.
- MERTON, FISKE y KENDAL (1973): *Métodos de investigación en relaciones sociales*. Madrid. Rialp.
- MINAR, D. W. (1960): *Opinión pública en la perspectiva de la teoría política*. The Western Political Quarterly.
- MONZÓN, CÁNDIDO (1966): *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público*. Madrid. Tecnos.
- MONZÓN, CARLOS (1987): *La opinión pública. Teoría, conceptos y métodos*. Madrid. Editorial Tecnos.
- MORÍN, EDGAR (2002): *Introducción a una política del hombre*. Editorial Gedisa. Barcelona.
- NOELLE-NEUMANN, ELIZABETH (1995): *La espiral del silencio, opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona. Paidós.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1983): *La rebelión de las masas*. Edición Domingo Hernández Sánchez. Madrid. Editorial Tecnos.
- POSADA, ADOLFO. (1935): *Tratado de derecho político*. Madrid. Librería General de Victoriano Suárez.
- POSADA, PEDRO (2005): *Opinión pública y opinión crítica*. En *Revista Anagramas: Rumbos y sentidos de la comunicación*. Facultad de Comunicación. Universidad de Medellín. Vol. 3, n.º 6. Enero-junio de 2005.
- RESTREPO, JOSÉ MANUEL (2009): *Historia de la revolución de la República de Colombia en la América meridional*. Medellín. Edición conmemorativa. Edición Bicentenario. Tomo I. Edición Académica de Leticia Bernal Villegas. Editorial Universidad de Antioquia. Quinta edición. 2009.

- (1952) *Historia de la Nueva Granada (1830-1854)*. Primera edición completa. Bogotá. Editorial Cromos.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO (1979): *El contrato social*. México. Editorial Porrúa.
- SALAZAR DE SERANTES, GONZALO (1988): *Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales*. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 64, págs. 193-208.
- SANDOVAL CAMILIMAS, CARLOS (1996): *Investigación Cualitativa*. Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Santafé.
- SARTORI, GIOVANNI (1988): *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial de Bogotá. Módulo n.º 4. Ediciones ICFES.
- (1994) *¿Qué es la democracia?* Bogotá. Altamir Ediciones.
- SAUVY, ALFRED (1958): *La opinión pública*. Madrid: Editorial Aguilar.
- SPEIER, HANS (1969): *El desarrollo Histórico de la opinión pública*. En: *Los medios de comunicación social*, de Ch. S. Steinberg y W.A. Bluem. México. Editorial Roble.
- TOCQUEVILLE (1950): *De la démocratie Amerique*. Vol. 2. París. Gallimard.
- V. O. KEY: *Opinion and American democracy*. New York. 1961.
- VILLÁN DURÁN, CARLOS: *Luces y sombras del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. En *Eikasia. Revista de Filosofía* 4 (mayo 2006).
- (2020). *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid. Editorial Trotta.

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
Y EL CONFLICTO COLOMBIANO

DRA. ELENA CONDE PÉREZ

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL CONFLICTO COLOMBIANO

Dra. Elena Conde Pérez

*Profesora titular de la Facultad de Derecho
de la Universidad Complutense de Madrid*

1. EL PROGRESIVO RECONOCIMIENTO DE UNA PERSONALIDAD ACTIVA DEL INDIVIDUO: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

a) Aspectos generales

El valor «humanización» en el Derecho Internacional ha vivido un desarrollo espectacular desde 1945 hasta nuestros días gracias a la adopción de múltiples instrumentos internacionales en los que se consagra la **protección de los derechos fundamentales**, pero sería absurdo negar que, a su vez, estos derechos sufren constantes embates por parte de la acción soberana de los Estados así como de entes no estatales de difícil catalogación, como las organizaciones terroristas o criminales. En este sentido, podemos afirmar que, si bien su codificación ha vivido un desarrollo muy importante, en cambio, por lo que respecta a los mecanismos de prevención o verificación, dicha evolución ha sido mucho más lenta. No obstante, puede afirmarse una tendencia clara en la regulación internacional, en orden a instaurar paulatinamente un «**estado de Derecho**» en el que los individuos se encuentren amparados por mecanismos supranacionales de ámbito universal o regional que limiten el poder discrecional de los Estados respecto de la materialización de unos derechos universal e imperativamente reconocidos¹. Así, el Derecho Internacional se ocupa de los derechos humanos desde tres pers-

¹ Vid. Morin, J.-Y., «L'État de Droit: Emergence d'un principe du Droit International», RCADI, vol. 254, 1995.

pectivas: a través de su codificación progresiva; estableciendo mecanismos de verificación y control y, finalmente, disponiendo mecanismos de prevención de sus posibles violaciones?

La constatación de la tensión existente entre los derechos humanos y su protección y la soberanía estatal se pone de manifiesto en los **mecanismos de verificación y control** de la observancia de aquéllos, que persiguen diferentes fines. En concreto:

- la constatación de la violación de los derechos en cuestión por parte de los Estados;
- la certeza de que la reparación se producirá;
- la persuasión a los Estados para que no vuelvan a incurrir en la violación de obligaciones que les incumben.

A su vez, se pueden distinguir **mecanismos políticos y mecanismos jurídicos**. Los mecanismos políticos se adecuan mejor a las situaciones genéricas de violación de los derechos humanos; es decir, aquellas en las que la atención a situaciones particulares no parte de la denuncia del particular sino de la decisión del órgano competente. Por otra parte, el control proviene de una institución gubernamental (de ahí la «politización») y, por último, la decisión adoptada no es obligatoria, sólo genera presión política o la denominada «movilización de la vergüenza».

En cuanto a los mecanismos jurídicos, podemos resaltar, frente a los anteriores, las siguientes características: se ocupan de violaciones específicas, esto es, de reclamaciones de los particulares, o bien, en un supuesto mucho menos frecuente, de reclamaciones interpuestas de Estado a Estado; se encargan de los citados mecanismos instituciones independientes y, finalmente, pueden dar lugar a un procedimiento judicial, con el resultado de una sentencia obligatoria, o bien, a un procedimiento no judicial que daría lugar a un informe o dictamen. En consecuencia, el individuo goza de un cierto nivel de subjetividad internacional que, en el plano de la tutela judicial de sus derechos, será plena cuando el Derecho Internacional le reconozca la capacidad de reclamar contra un Estado ante un órgano judicial internacional permanente.

Por fin, la última de las perspectivas mencionadas más arriba, la relativa a la **prevención de las violaciones de los derechos humanos**, o a la cooperación para su desarrollo, es algo que está profundamente relacionado con una visión amplia y cada vez más extendida de lo que se entiende por **mantenimiento de la paz**

2 *Vid.* Pastor Ridruejo, J.A., «Le droit international à la veille du XXIème siècle...», *RCADI*, vol. 274, 1998, p.115.

y de la seguridad internacionales. En efecto, en muchos Estados no sólo se echa en falta el desarrollo de los derechos fundamentales, de primera y segunda generación, sino que, además, la inestabilidad institucional y política da lugar a dictaduras o a situaciones de conflicto en las que es moneda común la vulneración de los derechos civiles y políticos: todo ello, a su vez, redundando en un malestar social que determina la aparición de movimientos guerrilleros que también vulneran los derechos fundamentales³. El círculo vicioso se completa con la represión y la violencia generalizada, con olvido evidente de los derechos humanos, situación fácilmente palpable en el objeto de nuestro análisis: Colombia.

b) El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos en breve

Los rasgos generales que se acaban de describir, relativos al reconocimiento de una progresiva subjetividad activa del individuo, sólo se encuentran en algunos sistemas regionales de protección de los derechos humanos. De esta forma, la mencionada subjetividad activa del individuo no es un rasgo general ni uniforme del Derecho Internacional, sino que sólo es predicable de ciertos subsistemas normativos —privilegiados— que otorgan este estatus privilegiado a la persona. En concreto, son especialmente remarcables, por la protección que ofrecen, el Consejo de Europa, a través del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950); de modo indirecto, el complejo sistema normativo e institucional de la Unión Europea en el Tratado de la UE, modificado por el Tratado de Lisboa, con una protección de carácter pretoriano, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA), en la que ahora nos detendremos en mayor profundidad, y de forma más imperfecta que en los supuestos anteriores, en el marco de la Unión Africana, con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, fue adoptada el 27 de junio de 1981.

No es infrecuente encontrar en la doctrina estudios comparativos entre la protección ofrecida por el sistema previsto en el Consejo de Europa, con un progresivo reforzamiento del papel atribuido al individuo en el mismo, y el otorgado por el sistema interamericano, sin duda con claras similitudes respecto del sistema europeo anterior a la entrada en vigor del Protocolo número 11 al Convenio de Roma (1 de noviembre de 1998). Sin embargo, la preocupación por los derechos fundamentales es consustancial al establecimiento de la OEA, pues ya en 1948, fecha clave en el desarrollo de los derechos humanos, se adopta en el seno de la organización la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y la propia Carta de la OEA, en su artículo 3.1) proclama el compromiso de los Estados americanos signatarios con el respeto a los derechos humanos sin causa

³ Vid. Pastor Ridruejo, J.A., «Le droit international à la veille du XXIème siècle...», *RCADI*, 1998, vol. 274, pp.128-131.

posible de discriminación alguna. Ello explica que el sistema pronto se dotara de un órgano que velara por dichos derechos (mecanismo político), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴, aunque, sin duda, el proceso codificador de los derechos y libertades protegidos ha sido más lento que el experimentado en el ámbito europeo. En efecto, el principal de los instrumentos jurídicos con los que cuenta el sistema, la Convención Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre o Pacto de San José, se aprobó en 1969, pero por las vicisitudes políticas del subcontinente latinoamericano no entraría en vigor hasta 1978.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos establece, al modo clásico, dos mecanismos de control: los convencionales, para los Estados parte en el Pacto de San José, y los extraconvencionales, respecto de todos los Estados miembros de la OEA. Siguiendo el modelo general de protección establecido en el marco de las Naciones Unidas, los sistemas de protección extraconvencionales (artículos 18 y 20 del Estatuto de la Comisión) se centran en tres actividades: 1. Estudio de comunicaciones individuales sobre violación de los derechos humanos; 2. Estudio de la situación de los derechos humanos en cualquier Estado miembro de la OEA; 3. Investigaciones *in loco*, con el consentimiento del Estado investigado.

El sistema convencional —apoyado especialmente, aunque no exclusivamente⁵, en el control de los derechos recogidos en el Pacto de San José— gira en torno a dos órganos: la mencionada Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo este último un órgano judicial en sentido estricto, integrado por siete jueces y existiendo la posibilidad de nombrar jueces *ad hoc*. Las posibilidades de control convencional son tres:

1. los informes periódicos (ante la Comisión Interamericana);
2. las denuncias interestatales (para las que es preciso que los Estados partes hayan aceptado la competencia de la Comisión prevista en el artículo 45.1 del Pacto), y
3. las denuncias individuales, que se desarrollan —a semejanza del antiguo modelo europeo— en dos fases: una ante la Comisión Interamericana, que termina con un informe confidencial elaborado por ésta y que se transmite al Estado interesado, y la segunda, que se puede sustanciar sólo ante la Comisión Interamericana (con un informe definitivo sobre la denuncia y recomendaciones al Estado implicado, de forma que el único poder con que cuenta la Comisión en este caso es el de la «movilización de la ver-

4 Órgano creado en 1959 en la V Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores de la OEA.

5 El alcance material del mecanismo convencional está constituido por los derechos civiles y políticos del Pacto de San José, pero también se aplica el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales (1988), en lo que se refiere exclusivamente al derecho a la huelga, la educación y derechos sindicales.

güenza») o, cumplidos unos estrictos requisitos de admisibilidad entre los que se cuenta como fundamental que el Estado interesado haya aceptado la competencia de la Corte, ante la Corte Interamericana, que terminaría en ese caso con una sentencia obligatoria para el Estado interesado y en la que se puede imponer una reparación equitativa a favor de las víctimas.

Así, como ha señalado la doctrina más representativa en la materia⁶, el sistema convencional es eminentemente voluntarista, pues depende de la aceptación por parte de los Estados parte en el Pacto de San José —lo que limita aún más los sujetos a los que se aplica— de la cláusula facultativa del artículo 62.1 del citado Pacto, lo que es, a la vez, uno de los puntos fuertes y a la vez débiles del sistema, pues la Convención americana nunca habría entrada en vigor si la competencia de la Corte hubiera sido fijada de modo obligatorio —punto fuerte— y, por otra parte, ello explica la lenta adopción y ratificación de la Convención —punto débil—. Es el artículo 62 del Pacto de San José⁷ el que establece la cláusula facultativa en virtud de la cual los Estados partes en el Convenio pueden aceptar o no la competencia de la Corte Interamericana para conocer de las demandas interpuestas contra ellos. De los 24 Estados parte en la Convención americana de Derechos Humanos, 21 —es decir, una mayoría importante— han aceptado la competencia contenciosa de la Corte. Entre ellos, la declaración unilateral realizada por la República de Colombia, de 21 de junio de 1985, reconoce al mismo tiempo la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido, bajo condición de reciprocidad y para hechos posteriores a dicha declaración, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, reservándose el derecho de hacer cesar la competencia en el momento que lo considere oportuno.

El carácter facultativo del sistema se complementa con la competencia indirecta que tiene la Corte Interamericana respecto de las denuncias individuales, lo que determina que el individuo en el sistema americano juega un papel, pero menos protagonista que en el europeo, pues precisa del tamiz de la Comisión (artículo 50 del Pacto de San José). También otra de las características señaladas del

6 Cf. Burgorgue Larsen, L, y Úbeda de Torres, A: *Las decisiones básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Civitas-Thomson Reuters, 2009, pág. 19.

7 Artículo 62, que dice:

1. *Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.*

2. *La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.*

sistema ha sido su fragmentación, pues en el sistema interamericano hay Estados muy relevantes, desde múltiples puntos de vista, que no han ratificado el Pacto de San José y que, por tanto, escapan al control ejercido por la Corte. Me refiero a Estados Unidos de América y Canadá⁸.

2. COLOMBIA: HISTORIA DE UN CONFLICTO ARMADO

A pesar de estar en marcha un proceso de paz⁹ entre algunos de los actores implicados en el conflicto colombiano —Gobierno de la República de Colombia y la guerrilla más importante pero no única en el conflicto, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante, FARC)—, lo que abre las puertas a la esperanza, es imposible hablar de Colombia sin hacer referencia al conflicto interno que vive desde hace unos cincuenta años. Ese conflicto es el que ha determinado en buena medida la propia «relación» —intensa, pues es el Estado americano con más demandas— del país con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, pues prácticamente todas las denuncias que llegan ante la Corte tienen que ver con el Gobierno colombiano y sus agentes, los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares, todo ello aderezado, por si fuera poco, con el narcotráfico. El caso colombiano ilustra así a la perfección la estrecha simbiosis existente entre derechos humanos y mantenimiento de la paz y la seguridad.

Es significativo el análisis que, respecto de la situación de Colombia y en aplicación del procedimiento establecido en el artículo 59.1 h) de su Reglamento, a fin de que sean incluidas en su *Informe Anual 2011*, hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dedicándole una parte de su capítulo IV a este país. Así, en dicho Informe de 2011 se concluye, entre otras cosas:

«La CIDH ha señalado que la perdurabilidad de la paz está ligada a la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario y, por tanto, al esclarecimiento y la reparación de las consecuencias de la violencia a través de mecanismos aptos para establecer la verdad de lo sucedido, administrar justicia y reparar a las víctimas del conflicto. Colombia

⁸ Vid. *Ibid.*, págs. 19-24.

⁹ El Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, dijo que las primeras discusiones informales con las FARC comenzaron casi inmediatamente después de que asumió la presidencia, en agosto de 2010. Este contacto informal duró año y medio y después, el 23 de febrero de 2012, comenzó en La Habana, Cuba, un diálogo exploratorio directo con los representantes del grupo rebelde. Este diálogo terminó el 26 de agosto con la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que establece los principios y los procedimientos para las negociaciones. Otro grupo guerrillero, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), expresó su interés de unirse a las negociaciones, pero hasta la fecha no se ha acordado nada con sus líderes. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/120929_americalatina_colombia_claves_conflicto_colombiano_tsb.shtml

aún enfrenta desafíos en materia de desarticulación de las estructuras armadas ilegales e implementación del marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados durante el conflicto.

La CIDH mantiene su preocupación respecto de la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la consolidación de nuevos grupos armados, y reitera la necesidad de que el Gobierno colombiano implemente mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC. La CIDH entiende que corresponde al Estado un rol central y una responsabilidad principal en garantizar a las víctimas de los crímenes contra el derecho internacional un acceso efectivo y en condiciones de igualdad, a medidas de reparación integral, acordes a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. La CIDH continuará dando seguimiento a la discusión legislativa e implementación de medidas destinadas a lograr una reparación integral que incluya la restitución efectiva de tierras a las víctimas.»¹⁰

Pero no ha sido la Comisión Interamericana el único órgano del sistema de protección de los derechos humanos en el continente que se ha encargado de señalar la existencia de dicho conflicto, sino que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus sentencias, ha contextualizado históricamente la situación vivida por Colombia. Es significativo a este respecto el fallo de la Corte en el caso de la Masacre de Maripipán¹¹, con una sección *ad hoc* titulada *El conflicto armado interno en Colombia y los grupos armados ilegales, denominados paramilitares*, pero no es menos relevante el análisis histórico que realiza en el asunto de la Masacre de Ituango¹², en el asunto Valle Jaramillo¹³ o en el asunto de la Masacre de Pueblo Bello¹⁴, lo que le ha servido a la Corte para delimitar la responsabilidad del Estado y rechazar las alegaciones del mismo, basadas en hacer creer que las violaciones fueron cometidas por terceros, o para determinar un especial deber de protección y prevención a cargo del Estado colombiano allí donde los grupos paramilitares están presentes o respecto de grupos especialmente vulnerables¹⁵.

¹⁰ Informe Anual 2011 de la CIDH, pág. 367 disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2011/Cap4Colombia.doc>

¹¹ Corte IDH, *Caso de La Masacre de Maripipán c. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005, pág. 96.

¹² *Caso de las Masacres de Ituango c. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C n.º 148.

¹³ Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C n.º 192.

¹⁴ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C n.º 140.

¹⁵ *Vid.* Burgorgue Larsen, L., y Úbeda de Torres, A: «'War' in the Jurisprudence of the InterAmerican Court of Human Rights» *Human Rights Quarterly* 33 (2011), págs.153-155.

3. DECISIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ALGUNOS CASOS PARADIGMÁTICOS RELATIVOS A COLOMBIA

Algunas de las características más relevantes del sistema de protección de los derechos humanos, arbitrado en el continente americano a través de la acción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pueden ser bien ilustradas a través de casos que se han sustanciado ante dicho órgano y que han comprometido la responsabilidad del Estado colombiano. Así, en este apartado me propongo comentar brevemente algunas sentencias de la Corte relacionadas con el caso colombiano, que sirven para incidir en algunas características del sistema jurisdiccional establecido por la OEA.

a) Una restringida competencia material: asunto *Las Palmeras c. Colombia*¹⁶

La cuestión que se plantea en este punto es la relativa a la determinación de cuál es la competencia material de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ésta viene delimitada por el artículo 62.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala: «*La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.*» El instrumento de aceptación de la competencia de la Corte, efectuado por Colombia en 1985, ha sido ya mencionado y en él se especifica dicha aceptación respecto de casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención.

Para explicar la cuestión que se plantea en el caso es necesario hacer referencia a las relaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los derechos humanos, claramente explicitadas en su jurisprudencia por la propia Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ). Así, entre otros, por referirnos al más próximo en el tiempo que hace referencia a la cuestión, el dictamen de la CIJ sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*¹⁷ concreta las relaciones entre el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos, precisando el alcance del primero y contribuyendo a su determinación. Pero es que, independientemente de las normas codificadas, el Derecho Internacional Humanitario contiene principios generales de carácter consuetudinario — pensemos en la «Cláusula Martens»¹⁸ de las Convenciones de La Haya

¹⁶ Corte IDH, *Caso Las Palmeras c. Colombia*, Excepciones preliminares, sentencia de 4 de febrero de 2000, Serie C n.º 67.

¹⁷ *CIJ Recueil*, 2004.

¹⁸ La Cláusula de Martens o Cláusula Martens —llamada así por el diplomático ruso Frederic de Martens, que la formuló— figura en el Preámbulo del Convenio sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre—, adoptado en La Haya el 18 de octubre de 1907. Su texto es el siguiente: «Mientras que se forma un código

de 1907, cuya versión contemporánea se encuentra en el artículo 1 del Protocolo Adicional I de 1977—. El aspecto más problemático de esta rama se encuentra en su control, ya que suele quedar en manos de organismos que prestan asistencia humanitaria, o bien se realiza un control *a posteriori* por vía jurisdiccional, y esta cuestión es la que se suscita en el caso *Las Palmeras*.

En el paradigmático asunto *Las Palmeras c. Colombia* se partía de los siguientes hechos: «El 23 de enero de 1991 el Comandante Departamental de la Policía de Putumayo ordenó a miembros de la Policía Nacional llevar a cabo una operación armada en la localidad de Las Palmeras, Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo. La Policía Nacional fue apoyada por efectivos del Ejército. En la mañana de ese mismo día, se encontraban en la escuela rural de Las Palmeras unos niños que esperaban el comienzo de las clases y dos trabajadores que reparaban un tanque séptico. [...]

Las fuerzas del Ejército abrieron fuego desde un helicóptero e hirieron al niño Enio Quinayas Molina [...] La Policía Nacional ejecutó extrajudicialmente por lo menos a seis personas. Los miembros de la Policía Nacional y del Ejército realizaron numerosos esfuerzos para justificar su conducta. En este orden de ideas, vistieron con uniformes militares los cadáveres de algunas de las personas ejecutadas, quemaron sus ropas y amedrentaron a varios testigos del caso. Igualmente, la Policía Nacional presentó siete cadáveres como pertenecientes a subversivos muertos en un presunto enfrentamiento. Entre esos cadáveres se encontraban seis cuerpos de las personas detenidas por la Policía y un séptimo cuyas circunstancias de muerte no han sido esclarecidas.

Como consecuencia de los hechos descritos se iniciaron procesos de carácter disciplinario, administrativo y penal. El proceso disciplinario realizado por el Comandante de la Policía Nacional de Putumayo se falló en cinco días y se absolvió a todos los que participaron en los hechos de la localidad de Las Palmeras. Asimismo, se iniciaron dos procesos contencioso-administrativos en los que se reconoció expresamente que las víctimas del operativo armado no pertenecían a ningún grupo armado y que el día de los hechos estaban realizando sus tareas habituales. Estos procesos permitieron comprobar que la Policía Nacional ejecutó extrajudicialmente a las víctimas cuando se encontraban en

más completo de las leyes de la guerra, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno declarar que en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas las poblaciones y los beligerantes permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del derecho de gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, por las leyes de la humanidad y por las exigencias de la conciencia pública.» De la citada cláusula se infiere que los principios del derecho de gentes se aplican en todo conflicto armado, tanto si una situación dada no se halla prevista por el derecho convencional como si éste no vincula, en cuanto tal, a las partes en conflicto. Vid. COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, párr. 56.

estado de indefensión. En cuanto al proceso penal militar, después de siete años aún se encontraba en la etapa de investigación y todavía no se había acusado formalmente a alguno de los responsables de los hechos.»¹⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo a las demandas de los peticionarios, consideró de aplicación al caso el Derecho Internacional Humanitario²⁰, como había hecho en ocasiones anteriores²¹, considerando que las disposiciones de la Convención Americana, por sí solas, no son suficientes para determinar quién está legalmente autorizado a participar en las hostilidades y realizar actos perjudiciales. Esta decisión de la Comisión fue aplaudida por la doctrina²², que encontró así en los órganos de protección de los derechos humanos una vía para controlar el Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo la Corte Interamericana, en su sentencia sobre las excepciones preliminares planteadas por Colombia, declaró que la segunda y tercera excepciones preliminares opuestas por Colombia eran válidas, y resolvió que la Comisión y la propia Corte no tienen competencia para decidir si un acto determinado es o no contrario a los Convenios de Ginebra de 1949 o a otros tratados distintos de la Convención Americana. Por otra parte, desestimó las excepciones interpuestas sobre violación del debido proceso, no agotamiento de las instancias internas e incompetencia de la Corte para actuar como tribunal de instrucción de hechos particulares. Es decir, el fundamento principal de la no aplicación por parte de la Corte del Derecho Internacional Humanitario se encontraba en el hecho de que

19 Corte IDH, *Las Palmeras c. Colombia*, sentencia sobre el fondo de 6 de diciembre de 2001, párrafo 3.

20 El 9 de agosto de 1999 la Comisión presentó su réplica. En ella solicitó a la Corte que:

«Concluya y declare que el Estado de Colombia ha violado el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención, y los principios recogidos en el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra, en perjuicio de Artemio Pantoja Ordóñez, Hernán Javier Cuarán Muchaviso, Julio Milciades Cerón Gómez, Edebraiz Cerón Rojas y William Hamilton Cerón Rojas y N/N Moisés.

Establezca las circunstancias de la muerte de Hernán Lizcano Jacanamejoy a fin de determinar si se ha violado el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención a la luz de las obligaciones del artículo 1.1 y los principios recogidos en el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949 [...].» Corte IDH, *Las Palmeras c. Colombia*, sentencia sobre el fondo de 6 de diciembre de 2001, párrafo 22.

21 La primera vez que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tuvo que abordar esta cuestión fue en el caso *Disabled People's International y otros contra Estados Unidos*, relacionado con la intervención de EE.UU. en Granada en 1987. Más tarde, en el asunto *La Tablada*, acaecido el 30 de octubre de 1997, 42 personas armadas atacaron un cuartel del ejército argentino en La Tablada. Hubo un combate de treinta horas en el que resultaron muertos 29 de los atacantes y muchos soldados. Los atacantes que sobrevivieron presentaron una denuncia a la Comisión en la que alegaron que Argentina había violado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario. La Comisión examinó su competencia para aplicar directamente el derecho internacional humanitario y finalmente respondió afirmativamente a esta cuestión. Cf. Heintze, H.J., «La relación entre la protección conferida por el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja* (2004).

22 *Vid.* entre otros, Gasser, H.-P., «International humanitarian law and human rights law in non international armed conflict: Joint venture or mutual exclusion?», *German Yearbook of International Law*, Vol. 45, Duncker & Humblot, Berlín, 2002, p. 162, Drewicki, K., «The possible shape of a reporting system for international humanitarian law: Topics to be addressed», en: Michael Bothe (ed.), *Towards a Better Implementation of International Humanitarian Law*, Berlin Verlag, Berlín, 2001, p. 73, Wilson, R. J. y Perlin, J., «The Inter-American human rights system: Activities from late 2000 through October 2002», *American University International Law Review*, Vol. 18, n.º 3, 2002, p. 670.

los Estados Partes en la Convención Americana sólo habían aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte en relación con los derechos contenidos en la propia Convención, si bien no excluyó la posibilidad de que se pudieran utilizar otros textos, jurídicamente obligatorios o no, para interpretar la Convención²³. De esta forma, la Corte estableció una clara distinción entre la aplicación de normas y la interpretación de éstas, preparando el terreno para asuntos posteriores como el caso *Bámaca Velásquez c. Guatemala*²⁴.

b) El concepto de «víctima» en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el asunto de la Masacre de Mapiripán c. Colombia.

Una de las características ya señaladas del sistema interamericano de protección de los derechos humanos es que, a tenor del artículo 61 del Pacto de San José, sólo los Estados parte y la Comisión pueden incoar el procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; de esta forma, la competencia de la Comisión, como filtro previo, es automática para las denuncias individuales y facultativa para las interestatales. Ello supone la existencia de un sistema peculiar en función del cual existe en el ámbito americano un desdoblamiento entre los demandantes —Estados o Comisión Interamericana de Derechos Humanos— y víctimas²⁵, siendo esta última noción especialmente rica y siendo el caso colombiano particularmente rico en supuestos, pues la violencia generalizada ejercida tanto por el Ejército como por los paramilitares y la guerrilla ha dado lugar a una práctica de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas que ha determinado un especial esfuerzo en la identificación de las víctimas.

En la Convención americana de los Derechos Humanos, en el artículo 44, la noción de víctima es particularmente abierta: «*Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.*» Como se puede observar, la disposición consagra una suerte de *actio popularis* incoable incluso con la oposición de la víctima directa.

23 *Vid., in extenso*, Hampson, F. J., «The relationship between international humanitarian law and human rights law from the perspective of a human rights treaty body» *International Review of the Red Cross*, Vol. 90, n.º 871, September 2008, pp.549-572, Martin, F., «Application du droit international humanitaire par la Cour interaméricaine des droits de l'homme», *IRRC* December 2001 Vol. 83 No 844, pp.1037-1066; Pérez González, M., «La protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto: el parámetro del Derecho Internacional Humanitario», *Foro, Nueva Época*, n.º 4/2006, págs. 25-30; Reyes Aragón, W. y Botero Navarro, A., «El caso *Las Palmeras*, análisis de la sentencia de excepciones preliminares y su incidencia en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos», *Revista de Derecho, Universidad del Norte* 20, 2003, págs. 295-345.

24 Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia sobre el fondo de 25 de noviembre de 2000*, Serie C, n.º 70.

25 *Vid.* Burgorgue Larsen, L. y Úbeda de Torres, A., *Las decisiones básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, «Estudio preliminar» Civitas-Thomson Reuters, 2009, págs. 34-37.

La Corte ha evolucionado el concepto de víctima estableciendo una distinción clara entre víctima directa —el sujeto principal de la pretensión, es decir, aquellos contra los que se dirige la violencia del Estado de forma directa, que han de ser personas físicas y deben haber sufrido un perjuicio concreto— y víctima indirecta —aquellas que soportan un perjuicio como consecuencia del hecho ilícito que recae sobre la víctima directa, generalmente familiares, pero también incluso terceros dependientes de la víctima directa²⁶.

Este concepto tan altruista de las víctimas, en el sistema interamericano, sin embargo, ha producido algunos problemas al tender la Comisión a realizar una identificación muy amplia de las mismas. De esta forma, en el *asunto de la Masacre de Maripán c. Colombia*²⁷, seis años después de que este tribunal condenara al Estado colombiano a pagar tres millones de dólares en indemnizaciones, se planteó quiénes eran verdaderamente las víctimas: ¿cuántos fueron en realidad los muertos en una operación de paramilitares permitida por el Ejército? ¿49, como sentenció el fallo, o 13? El caso ha sido reabierto después de que una investigación de la Fiscalía colombiana descubriera graves irregularidades, entre ellas, la existencia de falsas víctimas que cobraron cuantiosas sumas en calidad de reparación. Tras una audiencia privada el mes de noviembre de 2012, en su sede en San José, la CIDH aceptó la solicitud de Colombia de presentar las nuevas pruebas, abriendo así la puerta a una revisión del fallo²⁸.

26 «Esta diferenciación permite que, por ejemplo, los familiares de una víctima directa puedan adquirir dentro de un proceso judicial una triple vinculación. Así, pueden ser considerados como beneficiarios o causahabientes de la víctima directa; pueden adquirir la condición de víctima indirecta como consecuencia del sufrimiento o los daños que les ocasionó el hecho primario sobre su familiar, y pueden ser considerados víctimas directas si como consecuencia del ilícito primario tuvieron lugar ciertas acciones u omisiones que les vulneraron derechos que recaían en su esfera personal.

La situación referida es fácilmente constatable en el caso de desaparición forzada de personas. En efecto, los familiares de una víctima de desaparición adquieren la calidad de causahabientes de la víctima directa si se tiene certeza de su fallecimiento, así las autoridades no logren dar con su paradero; se considerarán víctimas indirectas si su relación de parentesco o cercanía les produjo algún tipo de daño o perjuicio (v.gr. daños morales); y se transformarán en víctimas directas si, por ejemplo, en sus acciones para buscar a la persona desaparecida las autoridades judiciales desatendieron sus llamados, los hostigaron o actuaron de manera pasiva en este último caso, los familiares pasan a soportar el acacimiento de un hecho ilícito nuevo.» Cf. López Cárdenas, C. M., *La responsabilidad internacional del Estado y su relación con el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Particularidades de los conceptos de víctima y reparación*. Trabajo de Fin de Máster en Derecho Internacional defendido en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en 2012, pág. 46.

27 Corte IDH, *Caso de la Masacre de Maripán Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C n.º 134.

28 «La matanza del pueblo amazónico de Maripán fue perpetrada en julio de 1997 por decenas de paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con la anuencia de oficiales de alto rango del Ejército colombiano. El caso saltó de nuevo a la palestra el pasado octubre, después de que una de las víctimas reconociera que había mentido. Mariela Contreras testificó ante los tribunales colombianos e interamericano que los paramilitares asesinaron a su marido e hicieron desaparecer a sus dos hijos. Sin embargo, a raíz de las investigaciones del Gobierno colombiano, Contreras reconoció que su marido no murió en esos hechos y que años después se reencontró con sus hijos, que se habían unido a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).» Diario *El País*, 25 de noviembre de 2011. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/10/09/actualidad/1349772164_200272.html Vid. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012. Caso de la Masacre de Maripán vs. Colombia supervisión de cumplimiento de sentencia.

c) La reparación debida: el proyecto de vida, caso Gutiérrez Soler c. Colombia.²⁹

El artículo 63. 1 de la Convención americana de Derechos Humanos establece un concepto amplio de reparación cuando se decida que hubo violación de alguno de los derechos reconocidos en la Convención; así, restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y el novedoso concepto de «proyecto de vida» están incluidos en la noción de «reparación» que maneja la CIDH.

El proyecto de vida es un concepto que aparece en el *asunto Loayza Tamayo c. Perú*³⁰, asociándose al concepto de realización personal de la víctima, de alcanzar el destino que se propone. Aunque ésta es una noción que precisa de posteriores desarrollos, en el *caso Gutiérrez Soler c. Colombia*³¹ se delimita como el derecho a una reconstrucción personal de la víctima y de sus familiares, separándolo en dicha sentencia de los daños inmateriales derivados del perjuicio causado. Así,

«88. El Tribunal considera que los hechos violatorios en contra del señor Wilson Gutiérrez Soler impidieron la realización de sus expectativas de desarrollo personal y vocacional, factibles en condiciones normales, y causaron daños irreparables a su vida, obligándolo a truncar sus lazos familiares y trasladarse al extranjero en condiciones de soledad, penuria económica y quebranto físico y psicológico. Tal como el señor Gutiérrez

²⁹ Corte IDH, *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C n.º 132.

³⁰ Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C n.º 42, párr. 149.

³¹ «El 24 de agosto de 1994, en horas de la tarde, el Coronel de la Policía Nacional Luis Gonzaga Enciso Barón, Comandante de una unidad urbana de la Unidad Nacional Antiextorsión y Secuestro de la Policía Nacional (en adelante “la UNASE”), y su primo, el ex Teniente Coronel del Ejército Ricardo Dalel Barón, se apersonaron en la carrera 13 con calle 63 de la ciudad de Bogotá, donde habían citado al señor Wilson Gutiérrez Soler. Los señores Enciso Barón y Dalel Barón lo detuvieron y lo condujeron al sótano de las instalaciones de la UNASE.

Una vez en el sótano, el señor Gutiérrez Soler fue esposado a las llaves de un tanque de agua y sometido a torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, consistentes en quemaduras en los órganos genitales y otras lesiones graves. Tres horas después de haber sido torturado, el señor Gutiérrez Soler fue entrevistado por funcionarios de la Oficina Permanente de Derechos Humanos, quienes le dijeron que para salvar su vida, respondiera a todo que sí. Por tanto, el señor Gutiérrez Soler fue inducido bajo coacción a rendir declaración “en versión libre” sobre los hechos motivo de la detención.

[...] El 25 de agosto de 1994 el señor Gutiérrez Soler denunció ante la Fiscalía Regional Delegada las torturas padecidas el día anterior. El 26 de agosto de 1994 el señor Gutiérrez Soler, ante un asesor de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, presentó su queja contra el señor Dalel Barón y el Coronel Enciso Barón. Como resultado de estas denuncias se iniciaron procesos paralelos ante la jurisdicción ordinaria contra el señor Dalel Barón, y ante las jurisdicciones penal militar y disciplinaria contra el Coronel Enciso Barón.

*[...] Debido a las denuncias interpuestas por el señor Wilson Gutiérrez Soler, él y sus familiares han sido objeto de amenazas, hostigamientos, vigilancia, detenciones, allanamientos y atentados contra la vida e integridad personal, los cuales no han sido adecuadamente investigados. Producto de dicha situación, el señor Wilson Gutiérrez Soler y su hijo Kevin tuvieron que exiliarse y actualmente residen en los Estados Unidos de América [...].» Corte IDH, *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C n.º 132. párr. 48.*

Soler manifestó, las torturas y los hechos subsiguientes tuvieron consecuencias graves; a saber:

“definitivamente esto acab[ó] mi vida —y no sólo la mía— la de mi hijo, la de mi esposa [...]. Mi familia se perdió, el vínculo familiar de padres-hijos se perdió [...]. No solamente me quitaron mi propio valor, sino me quitaron mi familia, mis padres.”

Asimismo, está probado que la forma específica de tortura que la víctima sufrió no sólo ha dejado cicatrices físicas, sino también ha disminuido de manera permanente su autoestima y su capacidad de realizar y gozar relaciones afectivas íntimas.

89. Por las anteriores consideraciones, la Corte reconoce la ocurrencia de un daño al “proyecto de vida” del señor Wilson Gutiérrez Soler, derivado de la violación de sus derechos humanos. Como en otros casos, no obstante, el Tribunal decide no cuantificarlo en términos económicos, ya que la condena que se hace en otros puntos de la presente Sentencia contribuye a compensar al señor Wilson Gutiérrez Soler por sus daños materiales e inmateriales (supra párrs. 76, 78, 84.a y 85.a). La naturaleza compleja e íntegra del daño al “proyecto de vida” exige medidas de satisfacción y garantías de no repetición (infra párrs. 103, 104, 105, 107 y 110) que van más allá de la esfera económica. Sin perjuicio de ello, el Tribunal estima que ninguna forma de reparación podría devolverle o proporcionarle las opciones de realización personal de las que se vio injustamente privado el señor Wilson Gutiérrez Soler.»³²

4. CONCLUSIONES

Desde mediados del siglo XX se ha venido produciendo un progresivo reconocimiento de la subjetividad internacional del individuo en sus dos vertientes, activa y pasiva. Pero la situación del individuo en Derecho Internacional se encuentra claramente descompensada, pues si bien es en la actualidad uno de los «objetos» preferentes de interés de las normas internacionales, como lo prueba el desarrollo de las normas relativas a la protección de los derechos humanos, ese desarrollo espectacular no ha tenido su contrapartida en una subjetividad pasiva de éste que pudiera llevarnos a reconocer en aquél un indudable sujeto de Derecho Internacional.

³² Corte IDH, Caso Gutiérrez Soler c. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005. *Vid.*, Huertas Díaz, O., «La integridad personal y su protección efectiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso Wilson Gutiérrez Soler contra Colombia», *Meritum Belo Horizonte* v. 2 n. 2 jul./dez. 2007 págs. 53-98.

Los ámbitos regionales de protección de los derechos humanos constituyen así reductos privilegiados en los que el individuo, con mayor o menor protagonismo, dependiendo de lo que hayan convenido los Estados partes en los tratados en los que se establece esa protección, son sujetos activos del Derecho Internacional.

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, ligado al desarrollo de la organización en la que tiene su sede —Organización de Estados Americanos— ha sabido utilizar sus instrumentos con maestría y originalidad, pudiendo encontrarse desarrollos pioneros de ciertos derechos fundamentales en su vertiente procesal y material. Así, con un sistema de protección de los derechos humanos relativamente joven, el ámbito americano ha resultado rico en supuestos, original, innovador y particularmente protector de las víctimas.

El caso colombiano, con un conflicto que se extiende a lo largo de cinco décadas, es especialmente ilustrativo de la capacidad de respuesta que ofrece el sistema interamericano y muestra, asimismo, los límites de aquél en ciertos aspectos. Los límites de la competencia material de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las posibilidades de solventarlos; la determinación del concepto amplio de víctima o la concepción aperturista de la idea de reparación son los aspectos que, a la luz de algunos casos «colombianos», han sido objeto de este análisis, pero que no agotan, desde luego, la audaz actividad desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

POR UN NUEVO ENFOQUE DE LOS PROCESOS DE PAZ
EN COLOMBIA. PERSPECTIVAS DE FUTURO.
EXPERIENCIA ESPAÑOLA

ÁNGEL JUANES PECES

POR UN NUEVO ENFOQUE DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA. PERSPECTIVAS DE FUTURO. EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Ángel Juanes Peces

Presidente de la Audiencia Nacional

POR UN NUEVO ENFOQUE DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA. PERSPECTIVAS DE FUTURO. EXPERIENCIA ESPAÑOLA

I. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2005 se desarrolla en Colombia un proceso único distinto a los seguidos en otros países en el ámbito de América Latina (como es el caso por sólo citar alguno de Guatemala), de carácter jurídico y político; con unos perfiles que le son propios. Y son los que queremos destacar a continuación.

Con el referido proceso, puesto en marcha en el año 2005, lo que se pretendió no fue otra cosa que desarmar y desmovilizar las estructuras de los llamados grupos paramilitares y de la guerrilla, aparte de otras finalidades indirectas como las de reintegrarles a la vida civil y encontrar caminos de justicia, verdad y reparación para las víctimas.

En efecto, el 25 de julio de 2005 el Congreso Colombiano aprobó la Ley de Justicia y Paz (Diario Oficial n.º 45980), instaurando (e insistimos en ello por las razones que diremos) un proceso judicial con la finalidad de servir de instrumento jurídico y político no sólo a las víctimas, sino también a los integrantes de estos grupos armados con la pretensión de conseguir la desmovilización colectiva o individual de dichas estructuras, sin que ello fuera acompañado de un proceso político, tal y como está ocurriendo en los momentos actuales. Así, en

países como Guatemala, El Salvador e Irlanda del Norte, la reintegración a la vida social de los que militaron en grupos armados tuvo lugar tras la firma de acuerdos de paz, por lo que la vía seguida por Colombia es singular.

Ahí precisamente radica la especificidad de este proceso, pues a través de una Ley con un ámbito concreto, como expondré a continuación, se intenta conseguir la desmovilización de los grupos paramilitares y de la guerrilla y además facilitar su reincorporación a la vida social, sin olvidar, como no podría ser menos, la reparación de las víctimas, generando así un instrumento de reparación simbólica y material para ellos.

La singularidad de este proceso radica además en que no va acompañado de un proceso político paralelo, como ocurrió en Argentina, Chile y Uruguay, en los que el esclarecimiento histórico y judicial por hechos violentos ocurridos en estos países fue fruto de una transición a la democracia.

Por su parte, la Ley de Justicia y Paz puede ser analizada desde diversos planos: político, social y jurídico, entre otros. Dada la rica problemática que suscita la Ley mencionada en todos sus aspectos por razones evidentes, voy a centrarme exclusivamente en los aspectos jurídicos, proponiendo una serie de soluciones fruto del estudio comparado entre la legislación colombiana, de una parte, y la española, de otra. En concreto, de la existencia en España de un tribunal especializado: la Audiencia Nacional.

II. ASPECTOS JURÍDICOS: LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA Y PAZ

Como dijimos anteriormente, en el proceso actualmente en marcha en Colombia no hay una transición de una guerra civil a una paz concertada ni de una dictadura a una democracia, a diferencia de lo acontecido en otros países, situándose así Justicia y Paz dentro de este escenario caracterizado por dos factores fundamentales: la existencia de una democracia, de un lado, y la continuación de un conflicto interno, violento, de otro. Además de estos dos factores destacan la concurrencia de varios actores integrados en los llamados grupos paramilitares, de una parte, y la guerrilla, de otra. De ahí que la Ley 975, del año 2005, reconozca como sujetos de la misma a los que en adelante denominaremos grupos armados ilegales, o si se quiere utilizar otra terminología, grupos de autodefensa y guerrilla. No obstante, existe coincidencia en que los actores son más de los que menciona la Ley, pero esta es una cuestión que no trataremos en este momento.

Es conveniente decir desde el principio que la columna vertebral de Justicia y Paz no es una comisión de la verdad o esclarecimiento, sino el de una ley que

tiene como finalidad, mediante la concesión de una serie de beneficios, sobre todo penales, conocer la verdad y reparar a las víctimas.

Es en este marco de singularidad democrática es donde hay que situar la Ley de Justicia y Paz, integrada en un conjunto más amplio de leyes para facilitar el acercamiento y negociación con los grupos armados desde 1997.

A través de su articulado, la Ley 975 busca, y ello conviene significarlo, no la verdad histórica, sino la judicial; la derivada de un proceso llevado a efecto por la Fiscalía General de la Nación que incluye una declaración fidedigna y completa, prestando una notable atención a la versión del desmovilizado.

La Ley 975 está concebida para generar sentencias judiciales que conduzcan a la imposición de penas alternativas a través de unos tribunales especiales distintos a los ordinarios, como son los denominados Tribunales de Justicia y Paz, dándose la circunstancia de que han sido escasas las sentencias dictadas por dichos tribunales, y ello es lo que da pie a la reflexión que quiero hacer a continuación, para lo cual previamente habremos de partir de la regulación legal para después establecer una serie de conclusiones finales.

Como señala el Magistrado de la Audiencia Nacional D. José Ricardo de Prada Solaesa, la Ley 975 hace gravitar la búsqueda de la verdad en las versiones libres de los postulados de los desmovilizados y de las confesiones prestadas por éstos, a cambio de obtener importantísimas ventajas judiciales desde la perspectiva de la imposición de una única pena alternativa. Son, por tanto, varias y muy importantes las limitaciones, habiéndose puesto de manifiesto la ausencia de una estrategia global de investigación a medio y largo plazo.

Según el art. 1 de la Ley 975, ésta tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la Ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la Ley el de guerrilla o autodefensa o una parte significativa integral de los mismos como bloques, frente a otras modalidades de esas mismas organizaciones.

En el art. 2 se determina el ámbito de la Ley: interpretación y aplicación normativa. En efecto, el art. 2 dice lo siguiente: “la presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, investigación, sanción y beneficios de las personas vinculadas a grupos organizados al margen de la Ley como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional.

La interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en esta ley deberán realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia. La incorporación de algunas disposiciones internacionales en la presente ley no debe entenderse como la negación de otras normas internacionales que regulan esta misma materia.”

En el art. 3 se establece un mecanismo punitivo tendente a facilitar la desmovilización de los grupos armados, consistente en un verdadero beneficio penal, no obstante denominarlo la ley alternatividad, consistente, según el referido art. 3, en suspender la ejecución de la pena determinada en la respectiva sentencia, reemplazándola por una pena alternativa que se concede por la contribución del beneficiario a la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia, la reparación a las víctimas y su adecuada resocialización; se trata, por tanto, de una verdadera reducción de penas, al solo pero fundamental efecto de facilitar la desmovilización de los grupos armados en conflicto.

Antes de continuar con el examen de la Ley, conviene significar que en ningún momento se califica a estos grupos armados como terroristas. En el art. 4 de la Ley se consagra el derecho a la verdad, justicia, reparación y debido proceso, al establecer que el proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente Ley deberá promover en todo caso el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y respetar el derecho al debido proceso y garantías judiciales de los procesados. En el art. 5 se da una definición de víctima en términos amplios; así, para los efectos de la presente Ley señala el art. 5 se entiende por tal “la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones que ocasionen algún tipo de discapacidad, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales; los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal realizadas por grupos armados organizados al margen de la Ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero permanente o familiar en primer grado de consanguinidad cuando a la víctima se le hubiera dado muerte o estuviera desaparecida.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible, y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.”

Igualmente, se consideran también víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones que ocasionen algún tipo de discapacidad o menoscabo de sus derechos fundamentales como consecuencia de las acciones de algún integrante de los grupos armados al margen de la Ley.

En el párrafo último se delimita aún más el concepto cuando se trata de miembros de la Fuerza Pública. Los arts. 6 y 7 establecen el derecho a la justicia

y a la verdad, al señalar que las investigaciones y procesos judiciales a los que se aplique la ley deben promover la investigación de lo sucedido a las víctimas e informar a sus familiares lo pertinente.

En los artículos siguientes se regula el derecho a la reparación de las víctimas en toda su extensión. El art. 9 define el concepto de desmovilización, entendiéndose por tal el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la Ley, realizado ante la autoridad competente, señalándose que dicha desmovilización se realizará de acuerdo con lo establecido en la Ley 782, de 2002.

Los arts. 10 y siguientes establecen las condiciones para acceder a los beneficios de esta ley a los miembros de un grupo armado organizado al margen de la Ley que hayan sido o puedan ser imputados, acusados o condenados como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, cuando no puedan ser beneficiarios de los mecanismos establecidos en la Ley 782.

Entre los requisitos establecidos para acceder a los beneficios de la ley analizada se requiere, entre otros, que se entregue información o se colabore en el desmantelamiento del grupo al que pertenecía, cese de las armas y entrega de bienes, estableciéndose una condición negativa: que el grupo organizado no haya tenido como finalidad el tráfico de estupefacientes o el enriquecimiento ilícito.

Los arts. 12 y siguientes consagran principios fundamentales que han de regir los procesos que se desarrollen con sujeción a la Ley. Con todo, lo fundamental es que la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos por lo que la Ley denomina grupos armados se atribuye no a los tribunales ordinarios, sino a unos Tribunales especiales denominados de Justicia y Paz y a la Unidad Especial de Fiscalía.

Así, el art. 15 señala que la Unidad Especial de Fiscalía para Justicia y Paz deberá investigar por conducto del fiscal delegado para el caso, con apoyo del grupo de policía judicial, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles, las condiciones de vida, sociales, familiares o individuales del imputado y acusado y su conducta anterior.

La Fiscalía General de la Nación velará por la protección de las víctimas, peritos y testigos que pretendan prestar en juicio.

En el art. 16, en línea con lo expuesto, se dice que recibido por la Unidad Especial de Fiscalía para la Justicia y Paz los nombres de los miembros de grupos armados dispuestos a contribuir de forma efectiva a la consecución de la paz nacional, el fiscal que corresponda asumirá inmediatamente la competencia para

primero, conocerá de las investigaciones de los hechos conocidos cometidos con ocasión de la pertenencia al grupo armado y conocerá de las investigaciones en contra de sus miembros, así como de aquellas que deban iniciarse y de las que se tenga conocimiento en el momento o con posterioridad a la desmovilización.

Ya por último, se establece la competencia del Tribunal Superior de Distrito que determine el CSJ, mediante acuerdo que expida antes de que se inicie cualquier trámite, para conocer del juzgamiento de las conductas punibles a que se refiere la mencionada Ley, añadiendo que no podrá haber conflicto de competencia entre los tribunales que conozcan de los casos referidos en la Ley.

En definitiva, y esto es lo que quería subrayar desde el principio, los procesos regulados en la Ley de Justicia y Paz se atribuyen a un Tribunal específico, que son, tal y como señalamos anteriormente, los Tribunales de Justicia y Paz, de suerte que en Colombia coexisten dos clases de tribunales: los ordinarios y los de justicia y paz, lo que ha dado lugar a que exista doctrina contradictoria entre ellos porque los tribunales ordinarios también conocen de delitos cometidos por estas organizaciones armadas, aparte ya de la escasa actividad de estos últimos tribunales, si bien es cierto que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia viene realizando una unificación de criterios legales.

Este compartimiento entre la Justicia y Paz y justicia ordinaria o permanente causa profundas disfunciones, pues la Fiscalía y el resto de los Tribunales de Justicia Penal cumplen un papel muy relevante en el proceso de justicia transnacional, constituyendo a mi juicio, tal como señalamos anteriormente, un error, pues todos estos tribunales, incluida la Corte Suprema, conocen de la misma realidad fáctica, sólo que la abordan desde diferentes métodos de investigación y de actuación judicial, aunque siempre bajo los mismos principios.

Entre los defectos que se atribuyen al mecanismo jurídico diseñado por la Ley 975, se señalan, entre otros:

- a) La limitada competencia de las instituciones que intervienen en los procesos.
- b) La ausencia de estrategias de persecución de delitos complejos.
- c) La lentitud de los procedimientos.

En suma, la dificultad para obtener resultados.

Llegados a este punto, la reflexión que me permito hacer es si no sería más conveniente, incluso de cara al futuro, si finalmente —como es deseable— se llega a un acuerdo entre el Estado y la guerrilla, que la competencia para conocer de los delitos cometidos por estos grupos y las disposiciones que se plasmen en dichos acuerdos, en orden a la reintegración y vida social de los integrantes de

dichos grupos y reparación de las víctimas y verdad histórica, se lleven a efecto por un solo Tribunal que conociera además de los delitos más graves cometidos en Colombia, en línea con la experiencia española, y que, a su vez, sirviera de punto de referencia para crear en un futuro no muy lejano, tal como se viene proponiendo desde algunos países de América Latina, un Tribunal penal internacional en el ámbito del Tratado de MERCOSUR.

Este Tribunal podría conocer, entre otros, de los delitos de tráfico de drogas o estupefacientes y fraudes alimentarios cometidos por bandas o grupos organizados.

La experiencia española en la persecución y enjuiciamiento de los delitos más graves a través de un Tribunal especializado (que no excepcional) como es el de la Audiencia Nacional, vistas las disfunciones derivadas de la existencia en Colombia de los órganos jurisdiccionales, es el que me lleva a sugerir (y reitero lo de sugerir) o nos conduce a abrir un debate sobre la conveniencia —atendida la realidad colombiana— de implantar en este país un Tribunal si no igual, sí parecido al de la Audiencia Nacional, que sirviera para dar una respuesta unitaria al problema del terrorismo y del crimen organizado y también de los procesos de Justicia y Paz presentes y futuros, evitando así los defectos del sistema actual vigente en Colombia, reiteradamente denunciados por los analistas del proceso de Justicia y Paz, más aún si las negociaciones entre las FARC y el Gobierno colombiano llegan a buen fin.

A su vez, la creación de este Tribunal especializado conocería de los delitos cometidos por el crimen organizado, que constituye uno de los mayores problemas a que se enfrenta no sólo Colombia sino todos los países de América Latina e igualmente Europa.

A estos efectos, resulta oportuno por razones sistemáticas exponer a grandes rasgos las características de la Audiencia Nacional española, su competencia, composición y principios que la inspiran.

III. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA: LA AUDIENCIA NACIONAL

El Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado n.º 4, de fecha del día siguiente, creó la Audiencia Nacional.

Nació este órgano jurisdiccional en un momento muy concreto: España se encontraba en los inicios de una transformación social y política muy importante, con la que se pretendía pasar de un régimen político cimentado en principios autoritarios a uno nuevo y democrático, basado en los principios y con la configuración de un auténtico Estado de Derecho, en el que la tradicional división

de poderes, propia de las democracias occidentales, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, supone un sólido pilar en que se sustenta aquél.

¿Qué principios inspiraron al legislador para disponer la creación de la Audiencia Nacional?

Se perseguía contar con una Administración de Justicia independiente, técnicamente objetivada y adecuada funcionalmente, que asegurase un proceso pleno de garantías y unas decisiones judiciales justas y rápidas. La aparición de nuevas formas de delincuencia y la nueva y compleja actuación administrativa hizo que se buscaran fórmulas para dar respuesta a las necesidades de administrar justicia de forma adecuada a las circunstancias del nuevo orden político y social emergente.

La Audiencia Nacional se concibió sobre el modelo clásico, es decir, como un órgano colegiado sin más diferencias con las demás audiencias del territorio nacional que el ámbito de su jurisdicción, que se hacía extensivo a todo él. En materia penal viene determinada su actuación por las características que presenta la forma de comisión y los efectos del delito, pues aquéllas y éstas tienen lugar o afectan a distintas provincias.

En la actualidad, la nueva delincuencia surgida de la moderna sociedad industrial requiere nuevas soluciones que contesten a la misma. La lucha contra el creciente tráfico de drogas, la falsificación de moneda, la aparición de bandas organizadas y armas, los grandes fraudes económicos y alimentarios, actividades todas ellas que vienen afectando a una generalidad de personas en muy diversos puntos del territorio nacional, hace que surja la necesidad de un órgano jurisdiccional que dé la adecuada respuesta mediante la concentración de su actividad, evitando que la dispersión de la jurisdicción redunde en beneficio de los delinquentes y en perjuicio de los ciudadanos afectados por los delitos.

Toda esta actividad jurisdiccional viene a diseñarse por el legislador de hace ya más de veinticinco años, para ser ejercida por un órgano de jurisdicción ordinaria, con la aplicación de leyes ordinarias, con jueces sometidos a las normas generales de provisión de cargos.

Para el establecimiento de las competencias de la Audiencia Nacional existían tres posibles vías:

- La primera, una mera enumeración concreta de delitos cuyo conocimiento fuera competencia de la Audiencia Nacional.
- Una segunda vía sería el establecimiento de una fórmula completamente abierta que dejara en manos de los tribunales la decisión de determinar en cada caso si procedía su intervención, una vez ponderadas las circunstancias del caso.

- Y una tercera, que es la que vino a adoptarse con un carácter mixto mediante el enunciado de una serie de delitos que en su propia naturaleza reúnan los requisitos o características generales que definen la competencia de la Audiencia Nacional, y, por otro lado, se viene a decir que también conocerá de aquellos casos en que, por su complejidad o sus graves efectos en el territorio nacional, se acuerde por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo el nombramiento de Juez Especial, que necesariamente habría de recaer en un Juez Central de Instrucción, eliminando la discrecionalidad hasta ese momento existente para tal nombramiento en virtud de lo que venía disponiendo el antiguo art. 304 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La creación de la Audiencia Nacional también supuso la judicialización de una materia que hasta entonces venía encomendada a un órgano administrativo especial, como era la persecución de los denominados delitos monetarios, que venía encomendada a un Juzgado homónimo.

Se aprovechó la creación de un órgano judicial de estas características para encomendarle la competencia del conocimiento en exclusiva de las extradiciones pasivas. La cooperación jurídica internacional, cada vez más intensa, aconsejó disponer de una unidad de criterio en la actuación en esta materia.

Igual motivo debió tener el legislador para incorporar a la Audiencia Nacional una Sala Especial de Apelaciones para conocer de los recursos que se interpusieran contra las resoluciones de los jueces de peligrosidad y rehabilitación social, Sala ésta que desapareció cuando se extinguió dicha jurisdicción.

La sede de la Audiencia Nacional, por disposición legal, se encuentra en la capital de España, Madrid, creándose inicialmente la Sala de lo Penal y la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con la previsión de que podrían crearse tantas salas como órdenes jurisdiccionales, sin que pudiera exceder de una. Éstas, en su actividad, pueden constituirse en cualquier parte del territorio nacional.

El Real Decreto de creación estableció su composición con un Presidente, los Presidentes de Sala, los Magistrados que compusieran las mismas, el Secretario de Gobierno, los Secretarios de Sala y el personal auxiliar que determinarían las plantillas orgánicas.

Asimismo, se dispuso la creación de una Fiscalía de la Audiencia Nacional, dirigida por un miembro de la Carrera Fiscal con categoría de Fiscal General y la adscripción de un Fiscal, con carácter permanente a cada uno de los Juzgados.

Se crearon tres Juzgados con sede en Madrid, pero con la facultad de constituirse en cualquier parte del territorio nacional. De ellos, el propio Real Decreto estableció que el entonces denominado Juzgado de Delitos Monetarios se constituyera

transitoriamente en Juzgado Central de Instrucción n.º 3. Hoy estas competencias se han ampliado a los seis Juzgados Centrales existentes en la actualidad.

El Real Decreto también fijó las competencias en el orden jurisdiccional penal, y entre ellas estaban:

- La falsificación de moneda.
- El tráfico monetario.
- Los delitos de estafa con graves repercusiones económicas a nivel nacional y que produjeran perjuicio a una generalidad de personas en distintos territorios.
- El tráfico de drogas.
- Los relativos a prostitución y corrupción.
- Los delitos de escándalo público (publicaciones, distribución de películas y objetos pornográficos, etc.).

Se atribuyó la competencia para conocer de delitos cuya instrucción pudiera considerarse de extraordinaria complejidad, de graves efectos en todo el territorio nacional; es decir, la designación de Jueces Especiales que establecía la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

También se estableció la competencia para conocer de delitos cometidos fuera del territorio nacional cuando su enjuiciamiento correspondiera a los Tribunales españoles y los procedimientos de extradición pasiva.

También disponía el Real Decreto las plantillas que formarían tanto las Salas y sus Secciones, que en el orden penal al principio sería dos, como los Juzgados Centrales, haciendo en este sentido las ampliaciones numéricas necesarias en cada una de las categorías.

El mismo día, en el mismo *BOE*, se publicaba el Real Decreto 2/1977, de 4 de enero, que suprimió otros órganos judiciales, el Tribunal de Orden Público y los Juzgados de Orden Público.

Esta circunstancia o coincidencia de la creación de un órgano judicial y la desaparición de otro que, efectivamente creo yo que estaban relacionadas, hizo que en aquel momento por algunas personas, organizaciones o grupos políticos se dijera que la Audiencia Nacional era la continuadora del Tribunal de Orden Público. El tiempo ha venido a dar la razón a aquellos que, con criterio contrario, dijeron que la Audiencia Nacional nacía como órgano nuevo, sin vínculos con otros anteriores; sus competencias fueron distintas desde el primer momento de las del Tribunal de Orden Público y se quiso configurar como un órgano especializado por las materias que iba a tratar y que con el tiempo daría respuesta a determinadas situaciones delictivas o conflictos políticos con connotaciones

delictivas e incidencias graves en el orden social, como es el caso del terrorismo o la lucha contra el narcotráfico y los grupos organizados dedicados a esta actividad, así como también los delitos denominados de alcance económico y que sin un órgano judicial como la Audiencia Nacional no hubiera encontrado una respuesta tan contundente y judicialmente eficaz.

La Audiencia Nacional, en el orden jurisdiccional penal, es un Tribunal especializado, por razón de la materia, en la instrucción y enjuiciamiento de la actividad desarrollada por la delincuencia organizada, cuanto aquella tiene lugar o afecta al territorio de más de una Audiencia, especialmente en los delitos de terrorismo, tráfico de drogas, estafas, etc.

La Audiencia Nacional no es un Tribunal especial. En el organigrama judicial se encuentra al mismo nivel jerárquico que los Tribunales Superiores de Justicia, y en este sentido no puede imponer su jurisdicción a las Audiencias Provinciales con las que puede entrar en conflicto, situaciones que deben ser resueltas por un superior jerárquico común: el Tribunal Supremo.

Los Jueces y Fiscales que integran la Audiencia Nacional no son seleccionados para formar parte de ella atendiendo a criterios de idoneidad, sino que sus plazas son cubiertas previo concurso entre los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal.

IV. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL

La Ley Orgánica del Poder Judicial establece actualmente en su Capítulo II del Título VI del Libro I, arts. 62 y siguientes, que la Audiencia Nacional, que tiene su sede en Madrid, extiende su jurisdicción a toda España (art. 62).

Asimismo, dispone esta norma que la Audiencia Nacional está compuesta por su Presidente (que tiene la consideración de Presidente de Sala del Tribunal Supremo y es el Presidente nato de todas sus Salas), los Presidentes de Sala y los Magistrados que determine la Ley para cada una de sus Salas, Secciones y Juzgados (art. 63).

El art. 64 establece que la Audiencia Nacional estará integrada por las siguientes Salas:

- De Apelación.
- De lo Penal.
- De lo Contencioso-Administrativo.
- De lo Social.

La Sala de Apelación de la Audiencia Nacional conocerá de los recursos de esta clase que establezca la Ley contra las resoluciones de la Sala de lo Penal.

Cuando la sensible y continuada diferencia en el volumen de trabajo lo aconseje, los magistrados de esta Sala, con el acuerdo favorable de la Sala de Gobierno, previa propuesta del Presidente del Tribunal, podrán ser adscritos por el Consejo General del Poder Judicial, total o parcialmente, y sin que ello signifique incremento retributivo alguno, a otra Sala de diferente orden.

Para determinar la competencia y jurisdicción de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, debemos poner en concordancia los arts. 23 y 65 de la LOPJ. Así, conforme a este último precepto, la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional conocerá:

1. Del enjuiciamiento, salvo que corresponda en primera instancia a los Juzgados Centrales de lo Penal, de las causas por los siguientes delitos:
 - a. Delitos contra el Titular de la Corona, su Consorte, su Sucesor, altos organismos de la Nación y forma de Gobierno.
 - b. Falsificación de moneda y fabricación de tarjetas de crédito y débito falsas y cheques de viajero falsos, siempre que sean cometidos por organizaciones o grupos criminales.
 - c. Defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que produzcan o puedan producir grave repercusión en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional o perjuicio patrimonial en una generalidad de personas en el territorio de más de una audiencia.
 - d. Tráfico de drogas o estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias.
 - e. Delitos cometidos fuera del territorio nacional, cuando conforme a las Leyes o a los tratados corresponda su enjuiciamiento a los Tribunales Españoles.

En todo caso, la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional extenderá su competencia al conocimiento de los delitos conexos con todos los anteriormente reseñados.

2. De los procedimientos penales iniciados en el extranjero, de la ejecución de las sentencias dictadas por tribunales extranjeros o del cumplimiento de pena de prisión impuesta por tribunales extranjeros, cuando en virtud de un tratado internacional corresponda a España la continuación de un procedimiento penal iniciado en el extranjero, la ejecución de una sentencia penal extranjera o el cumplimiento de una pena o medida de seguridad privativa de libertad, salvo en aquellos casos en que la LOPJ atribuya alguna de estas competencias a otro órgano jurisdiccional penal.

3. De las cuestiones de cesión de jurisdicción en materia penal derivadas del cumplimiento de Tratados Internacionales en los que España sea parte.
4. Del procedimiento para la ejecución de las órdenes europeas de detención y entrega y de los procedimientos judiciales de extradición pasiva, sea cual fuere el lugar de residencia o en que hubiese tenido lugar la detención del afectado por el procedimiento.
5. De los recursos establecidos en la Ley contra las sentencias y otras resoluciones de los Juzgados Centrales de lo Penal, de los Juzgados Centrales de Instrucción y del Juzgado Central de Menores.
6. De los recursos contra las resoluciones dictadas por los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta.
7. De cualquier otro asunto que le atribuyan las Leyes.

En cuanto al contenido de la letra e) del precepto anteriormente transcrito, “delitos cometidos fuera del territorio nacional”, hay que tener en cuenta lo que dispone el n.º 3 del art. 23 de la LOPJ, respecto al alcance de la jurisdicción española de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional cuando sean susceptibles de tipificarse según la Ley penal española como alguno de los delitos siguientes:

- a. De traición y contra la paz o la independencia del Estado.
- b. Contra el titular de la Corona, su Consorte, su Sucesor o el Regente.
- c. Rebelión y sedición.
- d. Falsificación de la Firma o Estampilla reales, del sello del Estado, de las firmas de los Ministros y de los sellos públicos u oficiales.
- e. Falsificación de moneda española y su expedición.
- f. Cualquier otra falsificación que perjudique directamente al crédito o intereses del Estado, e introducción o expedición de lo falsificado.
- g. Atentado contra autoridades o funcionarios públicos españoles.
- h. Los perpetrados en el ejercicio de sus funciones por funcionarios públicos españoles residentes en el extranjero y los delitos contra la Administración Pública española.
- i. Los relativos al control de cambios.

También dispone que será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la Ley española, como alguno de los siguientes delitos:

- a. Genocidio y lesa humanidad.
- b. Terrorismo.
- c. Piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves.

- d. Delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores e incapaces.
- e. Tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes.
- f. Tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores.
- g. Los relativos a la mutilación genital femenina, siempre que los responsables se encuentren en España.
- h. Cualquier otro que, según los tratados y convenios internacionales, en particular los Convenios de derecho internacional humanitario y de protección de los derechos humanos, deba ser perseguido en España.

Sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales suscritos por España, para que puedan conocer los Tribunales españoles de los anteriores delitos deberá quedar acreditado que sus presuntos responsables se encuentran en España o que existen víctimas de nacionalidad española, o constatare algún vínculo de conexión relevante con España y, en todo caso, que en otro país competente o en el seno de un Tribunal internacional no se ha iniciado procedimiento que suponga una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles.

El proceso penal iniciado ante la jurisdicción española se sobreeserá provisionalmente cuando quede constancia del comienzo de otro proceso sobre los hechos denunciados en el país o por el Tribunal a los que se refiere el párrafo anterior.

Además de la Sala de lo Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé en el mismo orden jurisdiccional penal la existencia de los siguientes Juzgados integrados en la Audiencia Nacional:

- Juzgados Centrales de Instrucción.
 - Juzgado Central de lo Penal.
 - Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria.
 - Juzgado Central de Menores.
- **Juzgados Centrales de Instrucción (art. 88 LOPJ).**

Con sede en la villa de Madrid y jurisdicción en toda España existen actualmente seis Juzgados Centrales de Instrucción, encargados de instruir o investigar las causas cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional o, en su caso, a los Juzgados Centrales de lo Penal. Los referidos Juzgados Centrales, tramitan además los expedientes de ejecución de las órdenes europeas de detención y entrega, y de extradición pasiva, así como las solicitudes de información entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea cuando requieran autorización judicial, en los términos previstos en la Ley.

- **Juzgado Central de lo Penal (art. 89.3 LOPJ)**

Asimismo, en la Villa de Madrid, con jurisdicción en toda España, existe actualmente un Juzgado Central de lo Penal que conoce, en los casos en que atendiendo a la pena señalada para el delito cuestión hasta cinco años en penas privativas de libertad y hasta diez años cuando las penas sean de otra naturaleza, de las causas por los delitos a que se refiere el artículo 65. Corresponde asimismo a los Juzgados Centrales de lo Penal la ejecución de las sentencias dictadas en causas por delito por los Juzgados Centrales de Instrucción, así como el reconocimiento y ejecución de las resoluciones de decomiso transmitidas por las autoridades competentes de otros Estados miembros de la Unión Europea cuando las mismas deban cumplirse en territorio español.

- **Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria (art. 94 LOPJ)**

El Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria cumple la función de asegurar el cumplimiento de las penas y el control de las distintas situaciones que se pueden producir en el cumplimiento de aquéllas, así como en relación con las decisiones que sobre dicha ejecución pueda adoptar la Administración Penitenciaria, con la Ley Orgánica del Poder Judicial que configuró la Audiencia Nacional como un órgano judicial con competencias específicas para instruir y enjuiciar determinados asuntos por sus especiales características de proyección territorial, complejidad en su realización, organización concertada para aquélla o por su repercusión social.

El Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria pretende conseguir una unificación de criterios en el marco del control de las penas en el ámbito de los delitos instruidos y enjuiciados por la Audiencia Nacional. Se pretende evitar la disfunción que se produce como consecuencia de la centralización de la instrucción y conocimiento de determinados delitos por parte de la Audiencia Nacional y el control de la ejecución de las sentencias por los jueces de un ámbito jurisdiccional diferente a la que constituye dicho Tribunal.

Para ello se introduce la modificación legislativa necesaria en la Ley Orgánica del Poder Judicial y determina en el art. 94 que, con sede en Madrid y jurisdicción en toda España, habrá uno o varios Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria que tendrán las funciones jurisdiccionales previstas en la Ley General Penitenciaria, descritas en el apartado 1 de este artículo, y demás que señale la Ley, en relación con los delitos competencia de la Audiencia Nacional. En todo caso, la competencia de estos Juzgados Centrales será preferente y excluyente cuando el penado cumpla también otras condenas que no hubiesen sido impuestas por la Audiencia Nacional. Además, hay que señalar que el cargo de juez de vigilancia penitenciaria será compatible con el desempeño de un órgano del orden jurisdiccional penal.

- **Juzgado Central de Menores**

Tiene este Juzgado acogida en el art. 96 LOPJ. Fue creado por el Real Decreto 3471/2000, de 29 de diciembre, y es directa consecuencia de la modificación efectuada en la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor en virtud de Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre.

En el art. 2 de la citada Ley 7/2000 se introduce una modificación en la Ley Orgánica 5/2000 que se traduce en la incorporación de una nueva disposición adicional que tiene por finalidad reforzar la aplicación de los principios inspiradores de la citada Ley a los menores implicados en delitos de terrorismo, así como conciliar tales principios con bienes constitucionalmente protegidos y que aquí se ven particularmente afectados por la creciente participación de menores, no sólo en las acciones de terrorismo urbano, sino en el resto de las actividades terroristas.

Se trata, en consecuencia, de establecer las mínimas especialidades necesarias para que el enjuiciamiento de las conductas de los menores responsables de delitos terroristas se realice en las condiciones más adecuadas a la naturaleza de los supuestos que se enjuician y a la trascendencia de los mismos para el conjunto de la sociedad, manteniendo sin excepción todas las especiales garantías procesales que para los menores ha establecido la Ley 5/2000 y para que la aplicación de las medidas rehabilitadoras, especialmente valiosas y complejas respecto de conductas que ponen radicalmente en cuestión los valores más elementales de la convivencia pueda desarrollarse en condiciones ambientales más favorables, con apoyos técnicos especializados y por un tiempo suficiente para hacer eficaz el proceso rehabilitador.

A ello responden la articulación en la Audiencia Nacional de un Juez Central de Menores, la posible prolongación de los plazos de internamiento y la previsión de la ejecución de las medidas de internamiento que la Audiencia acuerde con el apoyo y control del personal especializado que el Gobierno ponga a disposición y bajo dirección de la propia Audiencia Nacional.

Todo ello sin mayores modificaciones de las facultades que la Ley 5/2000 atribuye en estos procedimientos a los Jueces y Fiscales, quienes mantienen un amplio margen para discriminar de acuerdo con la diferente gravedad de las conductas el tiempo de duración del internamiento y para flexibilizar el régimen del menor mediante modificación, suspensión o sustitución de la medida impuesta, especialmente en lo que se refiere a los menores de dieciséis años.

V. LA AUDIENCIA NACIONAL Y SUS COMPETENCIAS SOBRE TERRORISMO

El Real Decreto Ley 3/1977, de 4 de enero, quitó las competencias sobre el delito de terrorismo a la jurisdicción militar y se las atribuyó a la jurisdicción común. La instrucción y conocimiento de las causas por este tipo de delitos se atribuyó entonces en exclusiva a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional.

La Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de Bandas Armadas y elementos terroristas y de desarrollo del art. 55.2 de la Constitución Española, derogó el art. 1 de aquel Real Decreto-ley 3/1977, y en su art. 11 atribuyó la competencia para conocer de los delitos de terrorismo a la Audiencia Nacional.

En el año 1988 la Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de reforma del Código Penal, derogó la Ley de 1984, y seguidamente, la Ley Orgánica 4/1988, de la misma fecha, que reformó la Ley de Enjuiciamiento Criminal, atribuyó nuevamente la competencia para conocer de este tipo de delitos a la Audiencia Nacional.

Por último, la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, que introdujo reformas en la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la Responsabilidad Civil de los Menores, atribuyó competencias para el conocimiento de determinados delitos de terrorismo cometido por menores a la Audiencia Nacional, creándose el Juzgado Central de Menores, como hemos dicho anteriormente.

Debemos destacar el importante papel que desempeña la Audiencia Nacional en el orden de las relaciones jurídicas internacionales. Como hemos visto, tiene la competencia para conocer de los delitos cometidos por los españoles en el extranjero, tramita reclamaciones que hacen otros países de personas que se encuentran en España, los denominados procedimientos de extradición pasiva y los de la Orden Europea de Detención y Entrega; es decir, esa entrega de ciudadanos reclamados por países pertenecientes a la Unión Europea. También ejerce una importante labor en materia de cooperación jurídica internacional tramitando las denominadas Comisiones Rogatorias Internacionales en aquellas materias delictivas que serían competencia de la Audiencia Nacional si los hechos se hubieran cometido en España. Por último, cabe destacar las atribuciones que tiene en materia de cumplimiento de condena por españoles que se encuentran en el extranjero, las de la transferencia de procedimientos para la persecución de delitos que no pueden serlo en otros países por razón de la materia o por imposibilidad física, las cesiones de jurisdicción, etc.

VI. CONCLUSIONES

Expuesto el funcionamiento de la Audiencia Nacional, la cuestión radica en analizar, como venimos señalando, si con la finalidad de unificar los procesos de paz puestos en marcha en Colombia desde 2005 o los que tengan lugar en el futuro y de luchar contra el crimen organizado y las nuevas y complejas formas de delincuencia, sería deseable crear un Tribunal concentrado, con competencia en todo el territorio nacional, que evite la dispersión de la jurisdicción en beneficio de los ciudadanos y de la seguridad jurídica.

De llegarse a esta conclusión, que sólo corresponde a los órganos competentes de Colombia, a través de las vías constitucionales y legales al efecto previstas, las competencias que dicho futuro Tribunal podrían ser las siguientes:

1. Del enjuiciamiento de las causas por los siguientes delitos:
 - a. Delitos contra la Comunidad Internacional, contra el derecho de gentes, delitos de genocidio, de lesa humanidad y de los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado.
 - b. Delitos de terrorismo.
 - c. Delito de piratería.
 - d. Delitos relativos a la manipulación genética.
 - e. De los delitos contra la Administración de Justicia de la Corte Penal Internacional.
 - f. Delitos de detracción del mercado de materias primas o productos de primera necesidad con la intención de desabastecer un sector del mismo, de forzar una alteración de precios o de perjudicar gravemente a los consumidores.
 - g. Delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes.
 - h. Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, y delitos contra la hacienda pública que produzcan o puedan producir grave repercusión en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional y, en todo caso, cuando causen un perjuicio patrimonial en una generalidad de personas en distintos puntos del territorio nacional.
 - i. Tráfico de drogas o estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que los hechos sean cometidos en el marco de una organización o grupo criminal y produzcan efectos en distintos puntos del territorio nacional.
 - j. Delito de trata de seres humanos cuando los hechos se cometan en el marco de una organización criminal de carácter transnacional.
 - k. Delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores cuando los hechos se cometan en el marco de una organización criminal de carácter transnacional.

- l. Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros cuando los hechos se cometan en el marco de una organización criminal de carácter transnacional.
- m. Delitos cometidos por las autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, en cualesquiera ámbitos territoriales e institucionales de las administraciones públicas, siempre que causen un grave perjuicio económico a la Administración pública y hayan participado dos o más autoridades o funcionarios públicos.
- n. Delito de blanqueo de capitales cuando los hechos se cometan en el marco de una organización criminal de carácter transnacional.
- o. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente cuando se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.
- p. Delitos relativos a las organizaciones y grupos criminales y los cometidos en el marco de las mismas, siempre que tengan por finalidad y objeto la comisión de delitos graves y estén formados por un elevado número de personas, y en todo caso, cuando tengan por finalidad, objeto o utilicen como medio para su actividad criminal la comisión de asesinatos y homicidios, lesiones graves, secuestros y detenciones ilegales.
- q. Delitos cometidos fuera del territorio nacional cuando corresponda su enjuiciamiento a los Tribunales colombianos.

En todo caso, este Tribunal especializado extendería su competencia al conocimiento de los delitos conexos con todos los anteriormente reseñados.

2. De los procedimientos penales iniciados en el extranjero, de la ejecución de las sentencias dictadas por Tribunales extranjeros o del cumplimiento de pena de prisión impuesta por Tribunales extranjeros cuando en virtud de un tratado internacional corresponda a Colombia la continuación de un procedimiento penal iniciado en el extranjero, la ejecución de una sentencia penal extranjera o el cumplimiento de una pena o medida de seguridad privativa de libertad, salvo en aquellos casos en que esta Ley atribuya alguna de estas competencias a otro órgano jurisdiccional penal.
3. De las cuestiones de cesión de jurisdicción en materia penal derivadas del cumplimiento de tratados internacionales en los que Colombia sea parte.
4. De la investigación y procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados, organizados al margen de la Ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante o con ocasión de la pertenencia a esos grupos que hubieran decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, en la forma que se determine legalmente.

