

Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?

*Miguel Barreto Henriques**

Resumen

Colombia, considerado el “Tíbet Latinoamericano”, asistió en los últimos 15 años a un proceso de internacionalización de su conflicto armado interno, tanto en el plano político y militar como en el de su misma resolución. Después de varios años de ausencia, o de presencia marginal, de la comunidad internacional en los procesos de paz en el país, se verificó, desde 1998, un creciente involucramiento de actores internacionales en los procesos de negociación en Colombia bajo distintas figuras y modalidades. Este artículo busca analizar el rol de la comunidad internacional en el marco de los diferentes procesos de paz en Colombia, enfocándose en las negociaciones desarrolladas durante las administraciones Pastrana (1998-2002) y Santos (2010-actual).

* Profesor asociado II. Director del Observatorio de Construcción de Paz del programa de Relaciones internacionales. Correo electrónico: miguel.barretod@utadeo.edu.co

Palabras clave: procesos de paz, Colombia, conflicto armado, comunidad internacional, negociación, mediación, facilitación.

Introducción

Los procesos de paz en Colombia tienen una historia larga, compleja y llena de –algunas– luces y –muchas– sombras. Han pasado ya 30 años desde que en uno de los conflictos con mayor longevidad en el mundo, el presidente conservador Belisario Betancur (1982-1986) reconoció a las guerrillas colombianas como interlocutoras políticas y desarrolló, por primera vez en la historia, un proceso de paz con varios grupos armados, con intención de encontrar una solución política negociada al conflicto colombiano.

Los tiempos, el mundo, las guerrillas, y Colombia han cambiado, pero la paz sigue sin llegar a este país andino a pesar de los éxitos parciales logrados en los procesos de paz de los noventa, que culminaron con la desmovilización de algunos grupos insurgentes como el M-19, el Quintín Lame, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la Corriente de Renovación Socialista¹.

En el 2012 se empezó a escribir una nueva página en la historia de la guerra y la paz en Colombia. Después de ocho años de bloqueo e impase durante la administración de Álvaro Uribe Vélez, en los cuales se priorizó una “solución” militar para el conflicto en detrimento de la vía negociada², el presidente Juan Manuel Santos (2010-actual) transformó radicalmente el escenario político, al abrir un nuevo proceso de paz con el mayor y más antiguo grupo guerrillero colombiano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

En este marco, se ha atribuido a la “comunidad internacional”³ un rol relativamente destacado, al definirse a cuatro países: Cuba, Noruega, Venezuela y Chile, como garantes y acompañantes del proceso de paz, y a las capitales de los dos primeros, La Habana y Oslo, como escenario de las negociaciones.

Este artículo pretende analizar el rol que ha desempeñado históricamente la “comunidad internacional”, y en particular, los países facilitadores en los procesos de paz en el país. Por ello, se buscará evaluar y problematizar los aportes de estos actores, a menudo olvida-

1 Grupo disidente del ELN que se desmovilizó en el inicio de los noventa.

2 A pesar de que no se haya desarrollado un proceso de paz entre la administración Uribe y la insurgencia, se puso en marcha un proceso de negociación entre el gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que culminó en el acuerdo de Santa Fe de Ralito, así como algunos acercamientos con los grupos guerrilleros de las Farc y del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

3 Se utilizará el término comunidad internacional en este artículo en su sentido común, en referencia a la presencia de actores internacionales, sobre todo Estados, fuera del ámbito del debate teórico al interior de la disciplina de las Relaciones internacionales sobre si existe o no una comunidad internacional y qué implica y representa.

dos en el análisis académico y político de los procesos de paz en Colombia, y su influencia en la resolución del conflicto armado. Sin embargo, no se pretende teorizar sobre el papel de actores terceros en procesos de negociación, sino más bien, dar luz frente a las potencialidades y limitaciones de la participación internacional en el caso específico de las negociaciones en la nación; y por supuesto, qué tan relevantes son en la construcción de la paz.

Nos enfocaremos en las negociaciones conducidas durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), pero se intentará identificar los antecedentes de esta participación, así como traer algunos elementos de reflexión con respecto a los aportes de la comunidad internacional al proceso de paz en curso.

Comunidad internacional y mediación en procesos de paz

En los últimos 30 años, el 82 % de los conflictos armados han cesado por la vía negociada y no por las armas (Fisas, 2013). En la mayoría de estos casos⁴, actores terceros de la comunidad internacional desempeñaron un papel de facilitación o mediación en los procesos de paz (Fisas, 2013).

De hecho, con la caída del Muro de Berlín y el fin del respaldo por parte de las dos superpotencias a la confrontación bipolar en las guerras civiles en el Tercer Mundo, se abrió una nueva era pautada por la promoción de la paz en conflictos internos, más que de la guerra. En este cuadro, se ha afirmado y generalizado una tendencia de involucramiento internacional de terceros en procesos de negociación en el mundo (Wallensteen, 2002).

El rol ha variado entre formas más “ligeras” de intervención internacional como los buenos oficios, en los cuales, Estados terceros, organizaciones, organismos internacionales o figuras destacadas ejercen un esfuerzo de acercamiento entre los bandos, promoviendo la iniciación o reanudación de diálogos entre las partes con vista a un arreglo pacífico del conflicto pero sin un papel activo en el proceso de negociación en sí mismo (Wills, 2003: 3; Correa Robledo, 2006: 66); a modalidades más interventoras, como la mediación, en la cual los terceros actores pueden ejercer una acción más propositiva, presentando posibles soluciones y recomendaciones a la mesa de negociación y generando incentivos, nuevas ideas y opciones para la terminación de un conflicto (Wills, 2003; Touval y Zartman, 1992). En otros casos, se recurre a una figura intermedia entre los buenos oficios y la mediación, la facilitación. Se entiende por facilitador a un actor que busca generar las condiciones ideales para propiciar un diálogo directo y una negociación entre las partes en conflicto, por vía de acercamientos y de la preparación de aspectos logísticos y de agenda (Ramírez, 2004; Wills, 2003).

4 Según el International Crisis Group (citado en Beardsley, Quinn, Biswas y Wilkendorf, 2006), el 46 % de las crisis en la pos Guerra Fría involucraron formas de mediación.

Su participación es voluntaria y su mandato definido por la partes (Bercovitch, 1993). Sin embargo, la selección del mediador depende de ciertos factores: su legitimidad política, su posición ideológica y la afinidad cultural con los actores de la mesa de negociación (Bercovitch y Schneider, 2000). Y como la resolución de un conflicto se da necesariamente en el cuadro de un determinado sistema de valores y creencias, la posición ideológica y cultural del mediador es fundamental. Por lo mismo, un mediador que en estos aspectos tenga afinidad con las partes, es más eficaz y fácilmente aceptado en su acción, dado la empatía y confianza que suscita. De hecho, funciona como una especie de “red de seguridad” para los actores, o por lo menos, una parte de los que están en negociación (Bercovitch y Schneider, 2000).

A su vez, las motivaciones políticas para que actores terceros participen en procesos de negociación, en cuanto mediadores o facilitadores, son también diversas y pasan tanto por el idealismo y el realismo político. En ciertos casos, intentan beneficiarse de los dividendos políticos y económicos de un acuerdo de paz en el país en áreas como el comercio y la seguridad regional; en otros, la participación puede ser menos interesada y limitarse a responder a la convocatoria o invitación de las partes en conflicto; aunque puede igualmente, ser un medio para incrementar el prestigio, poder o visibilidad internacional de un país u organización. Como subrayan Touval y Zartman (1985), la mediación suele ser un instrumento para que las grandes potencias puedan ejercer influencia internacional, incrementen su poder político y simbólico y manejen esferas de influencia.

Las funciones que desempeñan facilitadores y mediadores, a pesar de las diferentes tipologías identificadas en la literatura académica sobre resolución de conflictos (Bercovitch, 1993; Regan, 2002; Touval y Zartman, 1985), suelen ser similares. Actúan, usualmente, como un canal de comunicación que establece “puentes” entre los bandos; facilitan el diálogo; intentan generar confianza entre las partes, buscan procedimientos más adecuados para las conversaciones, desbloquear situaciones de impase, identificar áreas de posible entendimiento, y otras alternativas a la violencia. No les presentan la solución para terminar el conflicto ni el contenido de los acuerdos, sino que intentan ayudar a dirimir las incompatibilidades para que las partes en conflicto encuentren por sí solas la vía para la paz (Fisas, 2013).

El reto del facilitador o mediador consiste en influenciar a las partes para que cambien el cálculo y la percepción de los costos y beneficios de seguir en la confrontación armada, en favor de unos cambios pacíficos y una solución negociada. La idea es procurar una evolución en el comportamiento, las opciones y percepciones de las partes en confrontación (Bercovitch, 1991).

Para tal, suelen recurrir a incentivos o amenazas de sanción. Este mecanismo dual generalmente se describe en la literatura de relaciones internacionales y resolución de conflictos, a través de las metáforas de la “zanahoria” y del “palo”. Mientras el primer enfoque se centra en los posibles beneficios que la parte adquiriría al aceptar un determinado

acuerdo de paz (compensaciones económicas, diplomáticas o jurídicas); el segundo, en posibles sanciones de no llegar a un acuerdo (Beardsley *et al.*, 2006).

Usualmente, los actores terceros asumen una postura neutral, imparcial y equidistante, que les permite ganarse el respeto y la credibilidad de los actores en conflicto; en otros casos, son actores directamente implicados en el conflicto con intereses en su resolución (Touval y Zartman, 1985), que pueden, incluso, ser cercanos a uno de los bandos y utilizar su capital político para poder influenciar al actor armado en el buen camino. De hecho, según Regan (2002), las intervenciones neutrales tienden a tener un nivel de eficiencia inferior a acercamientos parciales.

El involucramiento de un actor tercero en un proceso de negociación tiene diversas ventajas. Introduce la búsqueda de factores diferentes a los propios intereses de las partes, enfatizando la importancia del consenso y de los beneficios mutuos. De hecho, la inclusión de un tercero puede transformar una relación diádica en una interacción triádica, cambiando así la dinámica de la negociación (Bercovitch, 1991). De igual forma, mientras en conflictos interestatales las partes en disputa pueden volver a sus países de origen después de la obtención de un acuerdo, en los conflictos armados internos hay una necesidad de convivencia entre las partes que lleva a que la presencia de un tercero sea recomendable, pues este monitorea el cumplimiento de los acuerdos y les confiere garantías (Walters, citado en Pizarro, 2004).

Así mismo, facilitadores y mediadores suelen desempeñar un rol importante en la reducción de tensiones entre las partes y en escenarios de crisis en los procesos de paz (Beardsley *et al.*, 2006). Por todos estos factores, de acuerdo con Beardsley *et al.* (2006), la probabilidad de alcanzar un acuerdo negociado en un proceso de paz es cinco veces superior cuando hay mediación.

Sin embargo, esta participación de terceros encierra diversas limitaciones, y de ninguna forma puede considerarse una panacea para la paz. Como sostiene Bercovitch (1991: 4), “lo que los mediadores hacen, optan por hacer, o incluso se les permite hacer, es determinado por el contexto y las circunstancias de la disputa”.

De esta manera, la eficacia e impacto de un mediador dependen fundamentalmente de la naturaleza del conflicto y de las motivaciones y compromiso de las partes. No obstante, el abanico de calidades y recursos del mediador también juega un rol importante (Bercovitch, 1991).

Uno de los ejemplos más emblemáticos de participación de la “comunidad internacional” en la terminación de un conflicto es el caso centroamericano en los años 1980, en el cual, un conjunto de países latinoamericanos (Grupo de Contadora) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), jugaron un rol determinante en el proceso de negociación que condujo a los acuerdos de Esquipulas (Pizarro, 1988). Sin embargo, en los más variados casos de procesos de paz desarrollados en la pos Guerra Fría, el rol de actores terceros

internacionales ha sido relevante y, en algunos países, determinante. Los contextos y actores varían y la importancia específica de la participación de la comunidad internacional también, pero el involucramiento de mediadores internacionales parece constituir un rasgo transversal a las dinámicas de resolución de conflictos internos de los últimos veinte años.

Colombia no ha sido una excepción a esta tendencia, involucrando a diversos actores internacionales en sus más recientes procesos de negociación.

Los procesos de paz en Colombia y la “prehistoria” de la participación internacional

En Colombia, el escenario de participación de la comunidad internacional en los procesos de paz ha cambiado progresivamente a lo largo de los años, verificándose una progresiva y acentuada presencia de terceros actores internacionales.

Los primeros procesos de paz en el país, conducidos durante las presidencias de Belisario Betancour (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990) se desarrollaron de “puertas cerradas” al mundo, con una casi total ausencia de participación y acompañamiento internacionales. Tan solo en los años 1990, en los procesos de negociación desarrollados por los presidentes César Gaviria (1990-1994) y, sobre todo, Andrés Pastrana (1998-2002), el escenario se modificó, y se llamó a la comunidad internacional a tener una voz más activa en el proceso de paz y un rol de mayor monta en la búsqueda de una solución política negociada para el conflicto colombiano.

El gran punto de viraje fue la “Diplomacia para la Paz” de Andrés Pastrana, aunque existen antecedentes de involucramiento internacional en los procesos de paz en Colombia, discretos y sin mayor relevancia y significado políticos, pertinentes mencionar: a la Internacional Socialista⁵ le fue atribuida la responsabilidad de verificar la entrega de armas del M-19 en el 1991, en el momento de su desmovilización y conversión en movimiento político civil y legal (Pardo, 2008).

En el marco del proceso de paz entre el gobierno presidido por César Gaviria (1990-1994) y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar⁶, una plataforma política y de negociación que reunía a las diversas organizaciones insurgentes colombianas, ocurrieron conversaciones fuera del territorio colombiano en las ciudades de Caracas en Venezuela y Tlaxcala en México, con el respaldo y la acción de buenos oficios de los presidentes de estos países.

5 La Internacional Socialista es una organización que agrupa partidos socialistas y socialdemócratas de todo el mundo.

6 Estaba compuesta por el M-19, el EPL, el PRT, el ELN, las Farc y las milicias populares de Medellín (Correa, 2006).

Así mismo, en el marco de estos acuerdos de paz entre el gobierno de César Gaviria y el EPL, la Corriente de Renovación Socialista y el Quintín Lame, se estableció un verificación internacional por parte del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Holanda y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, respectivamente (Correa Robledo, 2006).

También el presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998) declarararía y subrayaría públicamente la necesidad de conferir a la comunidad internacional un papel de mayor relevancia en un proceso de paz en Colombia, buscando, particularmente, el apoyo de la ONU⁷ para lograr acercamientos con los grupos guerrilleros, pero se vio imposibilitado por los escándalos que asolaron su gobierno⁸, y esto no se concretó (Correa Robledo, 2006).

No obstante, se lograron en el final de su mandato algunos encuentros y preacuerdos con el ELN en suelo europeo, con la intermediación de los gobierno de España, Alemania y de la iglesia católica, como el acuerdo de Viana y de Puerta del Cielo, que abordaron temas de derecho internacional humanitario (Bayer, 2013).

De la internacionalización del conflicto a la internacionalización de la resolución del conflicto, la “Diplomacia por la Paz” de Andrés Pastrana

La internacionalización de la resolución del conflicto colombiano, con mayor nivel de intensidad, ocurrió solamente a partir del 1998 con el gobierno de Andrés Pastrana, cuando abrió un proceso de negociación con las Farc y el ELN e involucró diversos actores internacionales en la búsqueda de una solución política para el conflicto.

Varios factores explican esta innovadora estrategia del gobierno colombiano y la ruptura con el modelo y *modus operandi* de negociación exclusivamente colombiano:

En primer lugar, el conflicto armado se había internacionalizado significativamente (Ramírez, 2004, Pardo y Carvajal, 2003; Tokatlián, 2000). La violencia había desbordado las fronteras y causado efectos negativos de contagio y *spill over* en países vecinos⁹. Por lo demás, los crecientes vínculos de los grupos guerrilleros y paramilitares con el narcotráfico

7 La estrategia de acercamiento a la ONU en este tema pasó igualmente por el establecimiento de una oficina permanente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia en este período (OPEC, 2008).

8 Samper fue investigado, durante su presidencia, en el ámbito del “Proceso 8000”, por supuestos vínculos de su campaña electoral con el cartel de Cali, lo que redujo en gran medida el nivel de gobernabilidad de su administración.

9 No solo era innegable la presencia de los grupos insurgentes fuera de las fronteras de Colombia –en países como Venezuela y Ecuador, por ejemplo–, también las operaciones militares y policiales de las fuerzas de seguridad del Estado traspasaron las fronteras en algunas ocasiones. Por lo demás, el efecto de la violencia había generado un flujo de refugiados para varios países de América del Sur y América Central.

integraban los actores del conflicto en redes transnacionales de crimen organizado. De igual manera, una creciente e innegable crisis humanitaria y de degradación del conflicto, que traerían uno de los peores escenarios de desplazamiento forzado interno del mundo, y un panorama sombrío de violaciones de derechos humanos, asesinatos políticos y secuestros, atrajeron una atención política y mediática sobre el país en el ámbito internacional. Casos como el secuestro de la franco-colombiana Ingrid Betancourt por las Farc, adquirieron una gran visibilidad en la prensa extranjera, particularmente en Europa; y facilitaron la inclusión y entrada de Colombia y su conflicto armado en la agenda política internacional.

Adicionalmente, el boom del narcotráfico en la década de los ochenta, que afectó a todo el mundo y tuvo su epicentro en los carteles de Medellín y Cali (Lombaerde *et al.*, 2006), globalizó el lado oscuro de Colombia, convirtiendo a Pablo Escobar en un anti-héroe mundial y promoviendo una imagen global de la República colombiana como un “país problema” que era necesario solucionar. Colombia emergía –en las décadas de los ochenta y noventa– a los ojos de sectores políticos y académicos internacionales, como una amenaza a la seguridad regional y mundial (Jaramillo, 2008). En esta percepción, contribuían, igualmente, una serie de cambios en la agenda internacional de seguridad de la pos Guerra Fría que crecientemente veía en los conflictos internos estados frágiles o fallidos, factores de inestabilidad internacional por su conexión a problemas como el tráfico de drogas, las redes criminales y el terrorismo (Duffield, 2005). Además, lo anterior llevó a que se desarrollarán, internacionalmente, preocupaciones y estrategias de estabilización sobre un país visto como una potencial amenaza externa y fuente de efectos negativos transnacionales (CIP, 2006). Según Duffield (2005), el involucramiento de diversos países occidentales con otros que están en conflicto, debe interpretarse como parte de una política de contención del hemisferio norte con vista a evitar el contagio de la violencia e inestabilidad del sur¹⁰.

Así, un conflicto tradicionalmente olvidado en términos internacionales, recibió la mirada y la atención del mundo. La internacionalización del conflicto colombiano dio lugar a la internacionalización de su resolución.

En realidad, las experiencias previas de fracaso de la construcción de la paz y el agotamiento de las iniciativas internas y de los modelos anteriores de negociación habían convencido a muchos, dentro y fuera del país, de que alguna forma de acompañamiento internacional era necesaria para que el proceso de paz avanzara (Chernick, 2008).

Consciente de esto, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se embarcó en la política y estrategia internacional “Diplomacia por la Paz”, que estaba destinada a encontrar un máximo de aliados internacionales para sus esfuerzos de negociación con las guerrillas,

10 Este objetivo y concepción geoestratégicos son reconocidos, por ejemplo, en la Estrategia Europea de Seguridad, que plantea que en una era de interdependencia la inseguridad del mundo constituye la inseguridad de Europa (UE, 2003).

especialmente en Europa y EE. UU., y formar una gran plataforma internacional para la paz en Colombia.

Desde la perspectiva del gobierno, se pretendía que este proceso de paz fuera amplio en los temas de la agenda de negociación y en los actores a involucrar. Veía esta participación internacional como una plusvalía para el proceso de paz, ya que podía garantizar más respaldo y credibilidad a los ojos de los interlocutores y del mundo¹¹. Así, mismo, era un medio para facilitar el desarrollo y buen funcionamiento de las conversaciones, procurando generar confianza entre las partes y proveer condiciones para verificar los acuerdos. Por lo demás, se pretendía que la constitución de este grupo internacional posibilitara la recaudación de recursos financieros para apoyar la construcción de la paz en el país¹².

Por su parte, los grupos guerrilleros veían la participación internacional en el proceso de paz como una oportunidad para ganar legitimidad frente al mundo y el reconocimiento de un estatuto de beligerancia (Borda, 2012). De igual forma, después de la experiencia traumática del “genocidio político” de la Unión Patriótica, partido nacido en el cuadro del proceso paz que se adelantó con el presidente Belisario Betancur, también tenían intereses en integrar a actores con capacidad de verificar, de forma imparcial, los acuerdos.

Por lo tanto, se desarrolló en este ámbito una participación de varios países en el proceso de paz con las Farc y el ELN, en cuanto facilitadores, involucrando directamente a la comunidad internacional en los esfuerzos de la búsqueda de una solución política negociada para el conflicto.

La participación internacional en los procesos de paz durante la administración Pastrana se basó en una plataforma internacional de facilitación designada “Grupo de Países Amigos”, estructurada para cada uno de los procesos de paz con las dos guerrillas, en la cual estuvieron incluidos algunos países europeos y latinoamericanos. Este es un modelo que había sido implementado en El Salvador y en Guatemala (Fisas, 2010) y que se intentó replicar y seguir en Colombia.

Para el proceso con las Farc, el Grupo de Países Amigos estaba compuesto por diez miembros e incluía cinco países europeos, Francia, España, Suecia, Italia y Suiza, y cuatro países americanos, Venezuela, Cuba, México y Canadá. En el caso de la negociación con el ELN, el Grupo de Países Amigos se constituyó a partir de cuatro países europeos, Francia, España, Suiza y Noruega, y un país latinoamericano, Cuba (ICG, 2002). Estos

11 La necesidad de un respaldo internacional se veía acentuada por el relativo aislamiento que sufrió Colombia durante la administración Samper (1994-1998), especialmente por parte de los EE. UU., por los supuestos vínculos de la presidencia con recursos del narcotráfico.

12 Andrés Pastrana proponía la ejecución internacional de una especie de “Plan Marshall” para Colombia, que permitiera financiar inversiones en desarrollo social y rural en el país, y combatir la propagación de los cultivos ilícitos (Pastrana, citado en Tokatlian, 1999).

grupos fueron integrados por los embajadores de estos países en Colombia y por delegados gubernamentales.

La naturaleza heterogénea y plural de estos constituía un medio para establecer un equilibrio entre el gobierno y la insurgencia, garantizando la confianza entre los dos lados de la mesa de negociación. Así, se incluían Estados cercanos ideológicamente a los grupos guerrilleros y con capacidad de influencia sobre ellos, como Cuba y Venezuela; aliados históricos del Estado colombiano y con intereses en la pacificación del país, España y Francia; y países con historial y experticia en escenarios de conflicto y en procesos de paz, como Noruega y Suiza.

Adicionalmente, fue designado en este período un representante especial del Secretario General de la ONU para Colombia, que asumiría funciones de facilitador en los procesos de negociación. Este cargo fue ocupado primero por el noruego Jan Egeland, figura que había desempeñado un rol importante en los acuerdos de Oslo entre Israel y Palestina y tenía experiencia en procesos de paz (Borda, 2012); fue reemplazado por el estadounidense James Lemoyne. Naturalmente, la presencia de la ONU era vista como esencial para el gobierno por su experiencia y experticia en la resolución de conflictos armados internos en diversos países del mundo, y como medio para legitimar internacionalmente el proceso de paz.

Las funciones de los países facilitadores en el marco de los dos grupos de Países Amigos pasaron fundamentalmente por el acercamiento y la creación de confianza entre las partes y la constitución de canales de comunicación. Una fase inicial correspondió a una simple observación internacional y de buenos oficios entre las partes. Progresivamente, se fue acercado a una facilitación y, en algunos casos y momentos puntuales, a una mediación.

Sin embargo, este mecanismo internacional para la facilitación se asentó en arenas movedizas. Los procesos se revelaron muy limitados e insuficientes. Las negociaciones no llegaron a buen puerto, el avance en los temas de la agenda de negociación fue casi tan nulo como la participación internacional encuadrada en el Grupo de Países Amigos, que fue discreta y marginal. El Grupo se encontró maniatado y con poco protagonismo, debido a las funciones limitadas que le fueron conferidas y a las propias dinámicas del proceso de paz que se mostró permanentemente bloqueado.

Correspondió a una mera facilitación, con un mandato limitado, lejos de una mediación con una influencia efectiva sobre ambas partes. Estos países no tuvieron, casi hasta el final del proceso, asiento en la mesa de negociaciones; raramente les era permitido y solicitado la presentación de propuestas y frecuentemente se encontraban al margen de las mismas negociaciones, al no concederles información por parte del gobierno de la evolución y desarrollo en la mesa. Como señala Camilo Correa Robledo (2006: 67), uno de los negociadores que tuvo presencia en el Caguán: “muchas fueron las reuniones en Bogotá

en las cuales los embajadores se hacían preguntas sobre la evolución del proceso con las Farc pero sin tener una respuesta clara o una orientación por parte del gobierno”.

El propio reconocimiento oficial como facilitadores solo ocurrió en 2001, luego de tres años de negociaciones (Correa, 2006). El estatuto de los países en las negociaciones careció de una definición clara. Padejó de una notoria ambigüedad durante todo el proceso. Se fue forjando lentamente en el decurso de las conversaciones (Chernick, 2008).

Uno de los embajadores presentes en la negociación del Caguán señaló:

Ninguna de las partes estaba acostumbrada a participación internacional y, por lo tanto, no habían realmente definido o comprendido el rol de un proceso de facilitación o mediación liderado por la ONU. Pasamos la mayor parte del tiempo intentando calmar un lado o el otro frente a lo que pasaba, un secuestro, un ataque de las Farc en algún lugar [...] Fue todo lo que hicimos; más que lidiar con los asuntos reales, para encontrar un terreno común en temas como una reforma agraria, la cesación de hostilidades o reformas políticas. Corresponde la mayor parte del tiempo a gestión de crisis, más que una facilitación de paz (Confidencial, 2008a).

De igual forma, el excanciller de Colombia Augusto Ramírez-Ocampo (citado en Bayer, 2010: 10) sostuvo que “a la colaboración de la comunidad internacional nunca se le permitió actividad distinta que la de ser testigos y solo al final del fallido proceso se le autorizó para llevar a cabo tareas de facilitación”.

Por lo tanto, se vuelve evidente que el rol del Grupo de Países Amigos y de la ONU fue siempre secundario, limitado y marginal, con poco protagonismo y contenido políticos (International Crisis Group, 2002).

La naturaleza heterogénea del Grupo de Países Amigos y su elevado número de miembros condujeron a que se volviera poco manejable y proyectara una imagen de poca coordinación, e incluso de confusión. Cada uno de los países proyectaba puntos de vista e intereses distintos, percepciones contradictorias del conflicto y de las vías para su superación, sin lograr, la mayor parte de las veces, hablar a una sola voz (Bouvier, 2012; Chernick, 2008). Se manifestó incluso, en algunas ocasiones, una competencia entre los países y embajadores facilitadores por la búsqueda de protagonismo y mediatización en el proceso.

De esta manera, “en el aire” quedó una imagen pálida e inoperante de unos grupos de Países Amigos que fueron incapaces e impotentes para cambiar el rumbo de unas negociaciones con poca substancia y desde el inicio, a la deriva.

El balance negativo del grupo de facilitadores internacionales se extiende a James Lemoyne, quien fue criticado por algunas instancias nacionales, particularmente por los gobiernos de Pastrana y Uribe, por considerar que, en algunos casos, se excedía en sus

funciones y protagonismo al desarrollar iniciativas y contactos con los grupos insurgentes de forma autónoma y sin coordinar con los gobiernos (Correa, 2006).

Por lo tanto, se torna bastante claro y evidente que a pesar de no ser un espectador totalmente pasivo y amorfo, la “comunidad internacional” se limitó a un papel poco destacado, al ocupar un lugar en el segundo vagón de un proceso de paz descarrillado casi desde la partida.

No obstante, es necesario subrayar y rescatar algunos elementos positivos y prolíficos de la participación internacional en el proceso:

En la fase final y más tormentosa de las negociaciones entre las Farc y el gobierno en el segundo semestre del 2001; el Grupo de Países Amigos, así como James Lemoyne, desempeñaron un papel de mayor relevancia, contribuyendo a oxigenar un proceso de paz que se iba asfixiando y apaciguando las innumerables crisis que irrumpieron durante las negociaciones. Un diplomático involucrado en el proceso del Caguán refiere que, en varios momentos, el Grupo de Países Amigos logró reanudar los diálogos entre las partes, cuando estas parecían fatalmente perdidas, resucitando un proceso considerado moribundo (Confidencial, 2008b).

De igual forma, asume alguna relevancia política la propuesta de cese al fuego presentada por el Grupo, que aunque no fue implementada sí aceptada por las dos partes (Chernick, 2008).

Es importante señalar otra dimensión del involucramiento internacional en el proceso de paz con vista a la búsqueda de una solución política negociada para el conflicto. Europa desempeñó un rol de cierta relevancia como escenario indirecto de negociaciones. En el decurso del proceso de paz se realizó en el 2000 un “tour” de una delegación conjunta de la guerrilla y del gobierno colombiano al continente europeo. Varias visitas y encuentros con sindicatos, gremios económicos, académicos, parlamentarios y gobernantes se realizaron en seis países (Noruega, España, Francia, Suiza, Italia y la Santa Sede), destinados a acercar las partes en conflicto y converger posiciones, pero fundamentalmente para conocer y aprender de los modelos socio-económicos y políticos europeos. En el contexto de estos viajes, los emisarios del gobierno y de la guerrilla pudieron conocer la “socialdemocracia” europea, los sistemas federales de países como Alemania y Suiza, (cuestión a la cual particularmente el ELN confiere relevancia) y modelos pacíficos de transición y cambio social.

Pastrana (citado en Borda, 2013: 86) señaló que con esta gira europea pretendía “mostrarle a las Farc cómo funciona el mundo” e “internacionalizar el proceso de paz”. Se trataba fundamentalmente de encontrar puntos de referencia y posibles alternativas que se pudieran discutir en el cuadro de las negociaciones (Confidencial, 2007).

Por último, se puede rescatar un aporte importante de la comunidad internacional en términos de construcción de paz y de transformación del conflicto, que es un resulta-

do indirecto del proceso de negociación con el ELN. Paralelamente a la zona de despeje en San Vicente del Caguán, se preveía que se constituyera una zona de encuentro en el sur de Bolívar, en el noroeste de la región del Magdalena Medio para los diálogos con el ELN. En este contexto y para este fin, la Unión Europea (UE), que disponía de varios de sus Estados miembros como facilitadores en las negociaciones, acordaría un respaldo político y financiero a una iniciativa de construcción de paz desarrollada por la sociedad civil y la Iglesia Católica en esta región, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM). Esto culminó en la creación del Laboratorio de Paz¹³ del Magdalena Medio en el 2002, uno de los más interesantes, ambiciosos e innovadores programas de construcción de paz en el ámbito regional colombiano, y posteriormente, en la constitución de un segundo y un tercer Laboratorio de Paz en otras regiones del país (Barreto Henriques, 2012).

La creación del Laboratorio de Paz, basado en la experiencia del PDPMM, representó para la UE un intento de apoyar una solución política negociada al conflicto (Rudqvist y Van Sluys 2005: 7). En su concepción inicial, la ayuda pretendía concentrarse en una zona en donde se tenían expectativas de que se negociaría e implementaría un acuerdo de paz con el ELN¹⁴ y emergería un escenario de posconflicto y de desmovilización de esta guerrilla (Vranckx, 2005: 34).

Esta experiencia representa hoy la más significativa herencia política del proceso de paz con el ELN y la mayor contribución política de la comunidad internacional en este cuadro.

La era Uribe y la relativa “renacionalización” de los diálogos de paz

La presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) es un paréntesis en la búsqueda de la paz en Colombia. Con él, los tambores de guerra volvieron a sonar alto durante ocho años. La paz que se buscó en este período fue la del sometimiento y aplastamiento de las guerrillas por la vía de la derrota militar. El espacio político para negociaciones con los grupos guerrilleros se redujo drásticamente y no se desarrolló un verdadero proceso de paz.

13 La autoría de este término es atribuida a Daniel Parfait, embajador de Francia en Colombia entre 2000 y 2004, y uno de los facilitadores en el proceso de Paz entre el Gobierno nacional de Pastrana y el ELN.

14 La consecución de los diálogos en la región, caen sin embargo, por tierra. Hubo una oposición declarada a una zona de encuentro entre el Gobierno nacional y el ELN en el Sur de Bolívar, que correspondió a una mezcla de instrumentalización del paramilitarismo y rechazo genuino de las poblaciones civiles de la zona que habían visto su relación con la guerrilla deteriorarse (Gutiérrez, 2004: 36). Había el miedo de “caganización” de esta zona del país y de establecimiento de una “república independiente” en el norte de Colombia, pero también intereses de las élites políticas y económicas locales, así como la presión militar, política y social del paramilitarismo en ascensión en esta región.

Los diálogos con la insurgencia se limitaron a la discusión y negociación de un acuerdo humanitario con las Farc con vista a la liberación de secuestrados, y con el ELN, no alcanzarían a ir más allá de una fase exploratoria, una especie de negociación de la negociación, en rondas sucesivas en La Habana con escasa sustancia política.

El vaciamiento de la vía negociada fue acompañado por una contracción del rol de la comunidad internacional en las negociaciones. Uribe “renacionaliza” relativamente la paz con los actores armados, al relegar a los actores internacionales a un papel aún más irrelevante. Aunque no rompa totalmente con la tendencia progresiva en Colombia de involucrar a actores internacionales en los esfuerzos de acercamiento con los actores armados, como es patente, en el hecho de que haya solicitado los buenos oficios de la ONU al secretario general Kofi Annan, apenas fue elegido (Gill, 2002), y terminó suspendiendo al representante especial del secretario general de la ONU para Colombia en el 2005, después de una tensa relación con James Lemoyne y la organización (Borda, 2012).

El papel de la comunidad internacional en el periodo Uribe se limitó a la facilitación por parte de tres países emisarios, Francia, España y Suiza, con vista a la obtención de un acuerdo humanitario con las Farc, y a la participación de España, Noruega y Suiza en las rondas en La Habana con el ELN, con el estatus de países acompañantes.

Se realizó igualmente un proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con un acompañamiento internacional de la OEA, que conduciría al acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el marco del cual se estableció en el 2004 una misión especial de apoyo, monitoreo y verificación, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP-OEA, 2013).

En el caso de las negociaciones con las guerrillas, estas no produjeron ningún fruto tangible más allá de la liberación de unos pocos secuestrados de las Farc y algunas declaraciones conjuntas del gobierno con el ELN.

En este marco, el rol desempeñado por los países facilitadores fue marginal y profundamente condicionado por la acción del gobierno. Se puso de manifiesto que una participación y facilitación internacional solo sería aceptada por el gobierno Uribe en cuanto esta significase un aliado para sus esfuerzos y objetivos, y en la medida en que fuera políticamente controlable y cooptable, y no tuviera una voz propia y neutral. La forma como Hugo Chávez Frías y los embajadores de Suiza y Francia¹⁵ fueron destituidos de sus funciones como facilitadores y acusados de ser cómplices de las Farc (Cepeda, 2012) es sintomática de esto.

Por lo demás, el escenario pos 11 de septiembre y de “guerra contra el terrorismo” que hábilmente la administración Uribe aprovechó en su favor en la lucha contra las guerrillas, produjo un cambio significativo en el panorama político que puso algunos problemas a

15 Jean Pierre Gontard y Noel Saez, respectivamente (*El Tiempo*, 2008).

la participación internacional. Las Farc y el ELN pasaron a integrar la lista de organizaciones terroristas de los EE. UU. y de la UE, lo que, desde el punto de vista político y legal, implicaba obstáculos al contacto directo con estos grupos y dificultaba aún más la participación en las negociaciones (Welna y López, 2004). De hecho, en la nueva coyuntura política, el simple contacto directo con las responsables de las guerrillas se volvió extremadamente difícil, e incluso potencial motivo de criminalización, lo que obstaculizó considerablemente cualquiera intento de conciliación o diálogo, a nivel nacional e internacional.

La comunidad internacional y los procesos de paz colombianos: factores de irrelevancia

¿Qué explica esta ausencia o escasa y marginal presencia de actores internacionales en los procesos de paz en Colombia? La histórica irrelevancia política de la comunidad internacional y su limitado rol en la resolución del conflicto se debe a distintos factores:

En primer lugar, durante un largo periodo de tiempo Colombia fue un conflicto, por lo menos parcialmente, “olvidado” por la comunidad internacional. Su espacio en la agenda política internacional fue escaso, nunca ocupó un lugar cimero como tema internacional. Se evidencia en el hecho de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya aprobado, en ninguna circunstancia, a lo largo de sus 60 años de historia, una resolución sobre este país (Wallensteen, 2002). De un lado, la UE, hasta la adhesión de Portugal y España a la organización en 1986, estuvo de espaldas al sur del otro lado del Atlántico, y el conflicto colombiano ha ocupado un lugar poco prioritario en la agenda política. Del otro, Latinoamérica se veía consumida por sus propias luchas internas y la propagación de guerrillas y guerras civiles por todo el continente, lo que obstaculizaba que el conflicto colombiano resaltara. En los EE. UU., siempre se ha atribuido a Colombia una importancia política y geoestratégica, pero la salida propuesta para el problema del conflicto armado ha pasado casi invariablemente por un enfoque militar¹⁶.

Pero, fundamentalmente, la marginalidad de la comunidad internacional en los procesos de paz en Colombia se debe a razones de naturaleza endógena, conectadas a la cultura política del país y de sus actores armados.

Es explicable en gran medida lo que Pardo y Carvajal (2004) designan un “parroquialismo” colombiano. El país ha estado mucho tiempo ensimismado, adverso a la intervención extranjera y a la apertura al resto del mundo. El expresidente López Michelsen se

16 No obstante, la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama ha introducido algunos matices en la postura tradicional de los EE. UU. frente a Colombia, al asumir una posición menos beligerante y más proclive a una salida negociada para el conflicto armado (Bayer, 2010). De hecho, en diversas ocasiones, su administración ha respaldado el proceso de paz en curso (*El Espectador*, 2014).

refirió a Colombia como el “Tíbet latinoamericano” (Pardo y Carvajal, 2004: 162). Este rasgo se refleja en la cultura política del país, proveniente de una matriz soberanista y nacionalista, que atraviesa distintos sectores sociales y políticos, así como la misma sociedad civil y los medios de comunicación¹⁷.

De hecho, las guerrillas colombianas, en particular las Farc, han mantenido, incluso, durante la Guerra Fría, escasos contactos internacionales. Son una organización bastante cerrada y localista, arraigada a la cosmovisión campesina (Pécaut, 2008: 69), con una profunda desconfianza con respecto a los actores internacionales, razón por la cual han sido altamente reacios a involucrar una participación internacional en las negociaciones. La oposición del líder histórico de las Farc, Manuel Marulanda (citado en Cepeda, 2012) a la creación de una comisión internacional de verificación en el marco del proceso del Caguán, “por considerarla innecesaria y de injerencia en los asuntos internos de Colombia”, es reveladora de esta perspectiva.

Lo mismo se aplica a las declaraciones del Comandante Raúl Reyes, según el cual: “las Farc no aceptan bajo ninguna circunstancia que haya una instancia o comisiones de presión para la solución de un conflicto que no es de la comunidad internacional, sino de los colombianos” (*El Tiempo*, citado en Borda 2012).

Así mismo, en la parte institucional, el panorama ha sido análogo. Esta tendencia queda bien plasmada en las célebres palabras del presidente Ernesto Samper, “el problema del conflicto armado lo vamos a arreglar los colombianos a la colombiana” (citado en Bouvier, 2012: 59).

Durante un largo periodo, los procesos de paz en Colombia se realizaron sin participación alguna de la comunidad internacional, y en los casos más recientes, con un rol marginal y secundario en la mesa de negociaciones.

Efectivamente, a pesar de los esfuerzos de integración de actores internacionales en los procesos de negociación, las condiciones de esta participación, plasmadas en el mandato y funciones de los actores definidos por las partes, han sido invariablemente muy limitados.

Se han considerado, históricamente, los temas de la guerra y de la paz en Colombia, una cuestión exclusivamente nacional que no requería un papel preponderante de la comunidad internacional ni una verdadera mediación (Chernick, 2008; Ramírez, 2006). Las partes en conflicto no han pretendido atribuir un papel de mayor relevancia en las negociaciones a terceros actores, buscando no perder autonomía y control en el proceso.

Por lo demás, como quedó claro en los casos de James Lemoyne, Hugo Chávez y de los embajadores Jean Pierre Gontard y Noel Saez, nunca ha sido aceptada por los gobiernos una imparcialidad o equidistancia frente a los lados del conflicto, ni siquiera poniendo

17 El ensimismamiento colombiano a nivel mediático es visible, por ejemplo, en el escaso protagonismo que suelen tener las noticias internacionales en los medios de comunicación.

fuera de escena a los facilitadores internacionales cada vez que asumieron más protagonismo o huyeron al control del gobierno.

Colombia manifiesta así profundas diferencias y contrastes con otros escenarios de negociación en el mundo como El Salvador, Irlanda del Norte o Angola. En los cuales, el rol de los actores internacionales ha sido determinante para el resultado final de los procesos de paz.

Juan Manuel Santos y el proceso de paz con las Farc: ¿la última página del conflicto armado y de la participación internacional en Colombia?

Cuando en el 2012, Juan Manuel Santos, exbrazo derecho de la belicista política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe, anunció la apertura de un proceso de paz con las Farc, sorprendió al país y al mundo político.

Se empezó a desarrollar un proceso de negociación con una agenda amplia, enfocada en los temas de desarrollo agrario y tierras, participación política, narcotráfico, reparación a víctimas y desmovilización, para incidir sobre las raíces profundas y ejes estructuradores del conflicto.

En este marco, fue atribuido un rol de alguna importancia a la “comunidad internacional”. En primer lugar, se estipuló que las negociaciones tendrían lugar fuera del territorio colombiano, en una primera fase en Oslo, Noruega, y en la segunda, en La Habana, Cuba. Por lo demás, se definieron dos países acompañantes, Venezuela y Chile, y dos países garantes, Cuba y Noruega.

La selección de estos países no ha sido casual: Noruega tiene un patrimonio acumulado de trabajo diplomático y académico en temas de paz y resolución de conflictos, con una presencia activa en mediación y facilitación en innumerables conflictos internacionales. Cuando se escogió este país como el primer escenario y base de la mesa de negociación, estarían muy probablemente en la mente de Santos unos nuevos acuerdos de Oslo, a la imagen de aquellos entre Israel y Palestina.

Cuba, como país socialista, faro y antiguo patrocinador de las guerrillas colombianas, podría tener un importante ascendente y poder de influencia sobre estas. Fidel Castro, en particular, se ha comprometido personalmente en diversas ocasiones con la búsqueda de una solución política para el conflicto (Massé, 2013). Además, este país tiene un rol ya histórico en los procesos de paz en Colombia, la ciudad de La Habana fue varias veces escenario de encuentro entre gobiernos y guerrillas.

Lo mismo se aplica a Venezuela, en cuanto epicentro latinoamericano del Socialismo del siglo XXI y territorio recurrente de encuentros de negociación. En este caso, la presencia de Hugo Chávez adquiriría una importancia adicional: Chávez representaba el rostro de una nueva Latinoamérica, encarnaba la posibilidad de llegar al poder y construir el socialismo de forma pacífica, por la vía electoral y no por las armas. Este es el raciocinio político que adoptaron guerrillas como el M-19 en el final de la década de los ochenta, y que se pretende persigan y asuman las Farc, razón por la cual se depositaba en Chávez la esperanza de un rol importante en este proceso.

Chile asume una posición secundaria y un papel más limitado, explicándose su presencia por ejercer la presidencia del Celac y representar un país con un gobierno en el cual el presidente Santos tiene confianza (Gil, 2012).

La distinción entre países acompañantes y garantes confiere a los dos grupos de países funciones y competencias distintas: se busca con un garante imprimir credibilidad al proceso y garantizar confianza entre las partes, aspecto fundamental en cualquiera proceso de paz, así como asegurar que los actores cumplan lo que vayan acordando (Fisas, 2013).

Sus funciones pasan por comprobar la veracidad e interpretación de las propuestas de los bandos, impedir malentendidos y hacer un seguimiento de los acuerdos. No les incumbe hacer propuestas, al contrario de un mediador, tan solamente clarificarlas. Es una figura institucional que pretende, por encima de todo, garantizar la solidez y fluidez de la conexión entre las dos partes y sus propuestas.

El acompañante asume un rol mucho más limitado. No importa tanto su voz, sino su presencia. Es un mero observador, testigo y fedatario del proceso. No hace uso de la palabra en el trascurso de las negociaciones, tan solo puede ejercer una influencia externa (Fisas, 2013).

No obstante, es notoria la ausencia en el actual proceso de paz de un actor internacional de gran relevancia como la ONU. Lo cual puede ser el resultado de las insuficiencias de los representantes del Secretario General de la entidad en el proceso de paz del Caguán, y de las tensiones que se establecieron entre los gobiernos de Pastrana y Uribe con James Lemoyne. Sin embargo, como ha manifestado por el presidente Juan Manuel Santos, es posible que esta organización internacional vuelva a ser llamada a marcar presencia en la etapa de verificación de los acuerdos y del posconflicto, gracias a su experiencia en materias de paz, acumulada en el mundo (*El País*, 2014).

Siendo el desenlace de este proceso de paz aún una incógnita y estando las negociaciones en curso, en el ámbito del presente artículo no cabe realizar un análisis profundo del mismo, más allá de la definición inicial de los países garantes y acompañantes y de la agenda de negociación. Subrayaremos solamente que la definición y selección de los actores internacionales ha sido adecuada y equilibrada al reunir un grupo de países comprometidos con el objetivo de la paz y de la superación del conflicto en Colombia, y que

permite garantizar, simultáneamente en las negociaciones, una confianza de las Farc por la participación de Cuba y Venezuela, y del gobierno nacional (Valencia, 2012).

En esta medida, por la forma en que se definió la agenda de negociación, y la presencia y el establecimiento de los países garantes y acompañantes, se reúnen buenas condiciones para que el proceso de paz llegue a un buen puerto y finalmente el conflicto armado tenga un término.

No obstante, el cambio de presidente en Venezuela introduce una transformación sustancial al panorama de la participación internacional en el proceso de paz que le plantea un reto significativo: con la salida de escena de Chávez se pierde un importante protagonista político con una real capacidad de diálogo e influencia sobre las Farc. No se vislumbra a corto plazo que cualquier otro actor regional o internacional pueda cumplir esta función, y Maduro está, todavía, poco maduro para asumir a plenitud el rol que Chávez desempeñaba, careciendo del estatus, carisma y poder de diálogo y persuasión que este poseía.

La paz en Colombia y los roles invisibles de la comunidad internacional

Hay todavía roles que puede desempeñar la comunidad internacional fuera de la mesa de negociación y que son tan o más importantes para la paz en Colombia que la mediación o la facilitación. Estos se relacionan con vínculos con el conflicto armado que se establecen en el ámbito internacional.

En realidad, no existe una asunción plena por parte de los países europeos y de los EE. UU. de su influencia y corresponsabilidad en temas que afectan, directa o indirectamente, el conflicto armado colombiano, y que son esenciales a su resolución como la venta de armas, los tratados de libre comercio, pero especialmente, las cuestiones relacionadas con el narcotráfico (Lombaerde *et al.*, 2006; Ramírez, 2004). No se ha asumido plenamente el principio de la responsabilidad compartida en lo que toca al tema de las drogas. La UE, particularmente, a pesar de respaldar políticamente los procesos de paz en Colombia y de participar en las negociaciones por intermedio de Estados miembros, no desarrolla políticas consistentes en el sentido de reducir el consumo de cocaína (el cual sigue en aumento) en el continente europeo. De igual forma, no abre el debate sobre la lógica internacional de la lucha contra el narcotráfico ni demuestra apertura política en relación con posibles alternativas, como la legalización de las drogas (Barreto, 2010; Molano, 2009).

Asimismo, a pesar de apoyar procesos de desarrollo rural y construcción de paz en el campo colombiano, el escenario social del cual emerge el conflicto armado se configura

como un espacio de choque con Colombia y Suramérica en el campo comercial, área de vital importancia para el desarrollo rural en el país¹⁸.

De igual forma, un actor ausente de todos los procesos de paz en Colombia asume una importancia determinante para la solución para el conflicto, los Estados Unidos de América.

Históricamente, el vecino del norte ha representado más un factor de bloqueo que de resolución del conflicto armado. Su proyección de una “solución” militar para el conflicto, su apoyo estratégico y militar al Estado colombiano, así como la difusión de la doctrina contrainsurgente en el continente, marcaron la historia de la guerra en el país e influenciaron de forma indeleble las políticas oficiales para la paz (Stokes, 2005), en un país americanófilo en el cual las élites son profundamente cercanas a Washington. La puesta en marcha del Plan Colombia, un programa antinarcóticos con propósitos contrainsurgentes acoplados, que proporcionó una ayuda militar a Colombia sin precedentes, es un ejemplo más de esta dinámica que ha definido el panorama de guerra en Colombia los últimos diez años.

Por lo demás, ha sido notoria la falta de un claro respaldo político por parte de los Estados Unidos a los sucesivos procesos de paz en Colombia. En algunos momentos, los EE. UU. representaron un factor de bloqueo a un acuerdo político, como en el primer proceso de paz con el gobierno de Belisario Betancur, en el cual hubo un intento de sabotaje del diálogo. En ese periodo se acuñó, por intermedio de su embajador Lewis Tambs, la expresión “Narco-guerrilla” para referirse a las Farc y desacreditarla como actor e interlocutor político (Lozano, 2008). De la misma forma, en gran medida, los EE. UU. solo apoyaron mínimamente las negociaciones del Caguán y retiraron todo su apoyo político al proceso después de que tres antropólogos norteamericanos fueron asesinados por las Farc en el curso de las negociaciones.

En esta medida, teniendo en cuenta la afiliación política y económica de las élites colombianas a los EE. UU., el ascendente político y el poder de influencia que este país tiene sobre Colombia, pero también su posición central en el continente, sería fundamental para la paz que asumiera un compromiso con una solución negociada para el conflicto y respaldara de forma clara e inequívoca el proceso de paz en curso.

18 En este ámbito, uno de los casos más flagrantes se configura respecto al banano, expuesto a fuertes barreras arancelarias en el mercado europeo. Hecho que produjo fuertes impactos económicos negativos en Colombia (Castañeda, 2009: 176) y que motivó un prolongado contencioso entre los países latinoamericanos productores de banano y la UE en la OMC, conocido como “la guerra del banano”, y que apenas recientemente ha sido sanado. Por lo demás, hay una dificultad de acceso al mercado común europeo de los productos agrícolas, agropecuarios y agroindustriales de la América del Sur, impuesta por los mecanismos comunitarios de protección agropecuaria, las barreras arancelarias muy restrictivas y las subvenciones europeas a sus productos en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE (Sanahuja, 2000).

Conclusión

Se vuelve evidente, por los elementos expuestos, que la comunidad internacional no ha jugado históricamente un rol destacado en los procesos de paz con las guerrillas en Colombia. En ningún momento (con la excepción parcial y momentánea del periodo final del proceso del Caguán) se ha configurado una mediación internacional en las negociaciones, en la cual los actores internacionales tuvieran un rol interventor y una voz activa, pudieran influenciar la dinámica y evolución de las negociaciones, y aportaran propuestas a la mesa.

No obstante, es claro que en la medida en que estamos analizando procesos fallidos, en los cuales el camino para la paz no se ha encontrado, la evaluación y el balance general de estos tendrían que ser necesariamente negativa e insatisfactoria, y eso se extiende, naturalmente, al rol de la comunidad internacional.

Pero también es manifiesto que el bloqueo y colapso de las negociaciones se han debido a factores políticos endógenos colombianos, independientemente del papel de poca relevancia y de escasa contribución que la comunidad internacional pueda haber traído a los procesos. Los diversos países que han participado en los distintos procesos de paz se han visto bloqueados por la diminuta definición de sus mandatos, e incluso, en el caso particular de las administraciones Uribe, por un intento de cooptación a los países facilitadores.

Así mismo, es importante subrayar que es notoria una evolución positiva y progresiva del papel que la comunidad internacional ha jugado en los procesos de paz en Colombia. Si hace algunos años cualquier participación internacional en una negociación de paz parecía irrealista o irrelevante, hoy parece indispensable. Como enfatiza Ricardo Correa Robledo (2006: 69), miembro del equipo de negociación de la administración Pastrana en el Caguán, “la participación de la comunidad internacional en los procesos de negociación que buscan poner fin al conflicto armado colombiano llegó para quedarse”. La figura y presencia de una facilitación internacional en los procesos de paz colombianos es hoy un *fait accompli*, que se ha venido consolidando paulatina y progresivamente.

La dimensión internacional que ha adquirido el conflicto colombiano hace que una negociación y un acuerdo político se beneficien significativamente de la presencia y la voz de la comunidad internacional.

Vicenç Fisas (2013) señala que los procesos de paz en el mundo en los cuales hay intervención de terceros suelen funcionar mejor. Un tercer actor confiere solidez a un proceso de paz, aportando mayor credibilidad política y confianza entre las partes en la negociación, y un abanico de soluciones a la mesa.

El desenlace de una negociación no lo determina un facilitador. Como afirman Rodrigo Pardo y Leonardo Carvajal (2004: 199), “la comunidad internacional jamás podrá

conseguir lo que los diferentes protagonistas del conflicto en Colombia no tengan el deseo o actitud de realizar”.

En última instancia, la solución para un conflicto depende siempre de las partes; y en esta medida, el conflicto colombiano tendrá necesariamente una “solución colombiana”. El futuro de las negociaciones, en un conflicto de cinco décadas, no depende naturalmente de la presencia de los países facilitadores. La paz se firmará entre los actores alzados en armas y será construida a largo plazo por la sociedad colombiana.

Un facilitador o mediador no negocia, facilita, acerca, crea vínculos y canales de comunicación, identifica intereses comunes, y en algunos casos, persuade o propone. Desempeña un rol fundamental y traer aportes determinantes a un proceso de paz. En esta medida, la presencia internacional en el actual proceso de paz configura un elemento benéfico más para que la negociación llegue a un buen puerto.

Además, la experiencia sucesiva de fracaso de los procesos de paz en Colombia demuestra la necesidad de encontrar nuevas y más eficaces fórmulas y modalidades de negociación. En este sentido, la presencia y participación de actores internacionales puede conferir a los procesos una importante plusvalía. Como sostiene Marc Chernick (2008), un gobierno no puede ser juez, mediador y parte del conflicto simultáneamente.

La presencia de actores terceros convoca a la presencia de un elemento de arbitraje e imparcialidad en el proceso que puede ser de suma importancia para el encuentro de soluciones y el establecimiento de puentes entre las partes. Como manifiestan Borda y Cepeda (2012: ix), “darle voz a la comunidad internacional y no simplemente sentarlos a escuchar puede contribuir a la resolución rápida y efectiva de nudos gordianos que se presenten durante el proceso de negociación”.

Por lo demás, el conflicto armado colombiano ha adquirido una dimensión internacional en sí mismo por sus vínculos al mercado internacional de narcotráfico, por su desborde en las fronteras venezolanas y ecuatorianas y por la puesta en marcha del Plan Colombia, que vuelve apremiante que el proceso de negociación y la solución política no se desarrolle de espaldas al mundo.

Referencias bibliográficas

- Barreto, M. (2010). El rol de la Unión Europea en la resolución del conflicto armado en Colombia: un análisis desde el terreno. *Aldea Mundo: Revista sobre Fronteras e Integración*, 15(29), enero-junio, pp. 19- 30.
- _____. (2012). Laboratorios de Paz en territorios de violencia(s). ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia? Tesis de doctorado en Relaciones Internacionales presentada en la Universidad de Coimbra.

- Bayer, A. (2010). *El papel de la comunidad internacional en la construcción de la paz en Colombia: Europa, los vecinos de Colombia y las organizaciones internacionales*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- _____. (2013). Peace processes in Colombia: international third-party interventions. *Journal of Peace, Conflict & Development*, Issue 20.
- Beardsley, K., Quinn, D., Biswas, B. y Wilkenfeld, J. (2006). *Journal of Conflict Resolution*, 50(1), pp. 58-86.
- Bercovitch, J. (1991). International mediation. *Journal of Peace Research*, 28(1) pp. 3-6.
- ____ y Schneider, G. (2000). ¿Who mediates? The political economy of international conflict management. *Journal of Peace Research*, 37(2), pp. 145-165.
- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- ____. y Cepeda, F. (2012). *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Bouvier, V. (2012). El proceso del Caguán y la comunidad internacional. En: S. Borda y F. Cepeda, F. (eds.). *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Castañeda, D. (2009). ¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea? *Colombia Internacional*, 69, enero-junio.
- Cepeda, F. (2012). *La comunidad internacional y el proceso de paz*. En: S. Borda y F. Cepeda (eds.). *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Chernick, M. (2008). *Acuerdo posible: solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Confidencial. (2008a). Entrevista, 15 de noviembre.
- ____. (2008b). Entrevista, 11 de enero.
- Correa, R. (2006). La comunidad internacional y las negociaciones de paz en Colombia, accord: punto de encuentro. *Documentos sobre democracia y paz*, 35(abril), pp. 64-69.
- El Espectador. (2014). Santos confirmó que Obama ratificó pleno respaldo a proceso de paz y posconflicto. 8 de octubre.
- El País. (2014). Santos busca concretar el apoyo de la ONU al proceso de paz colombiano, 23 de septiembre.
- El Tiempo. (2008). Álvaro Uribe recriminó a negociadores de Francia y Suiza por sus gestiones con las Farc, 10 de julio.

- Fisas, V. (2010). Procesos de paz comparados. *Cuaderns de Construció de Pau*, Escola de Cultura de Pau, 14, abril.
- _____. (2013). *Anuario de procesos de paz 2013*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Gil, L. (2002). La mediación de la ONU: expectativas, probabilidades y riesgos. *Análisis Político*, 47, septiembre-noviembre.
- _____. (2012). Procesos de paz: enseñanzas de otros procesos para Colombia. *Radio Café del Mundo*, Emisora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, 19 de noviembre.
- Gutiérrez, O. (2004). La oposición regional a las negociaciones con el ELN. *Análisis Político*, 54.
- International Crisis Group. (2002). Colombia: perspectivas de paz con el ELN. *Latinoamérica Informe*, 2, 4 de octubre.
- Lombaerde, P. et al. (2006). EU policies towards the colombian conflict: policy coordination and interregionalism. *Obreal/Eularo Background Paper*, abril.
- Lozano, C. (2008). Entrevista. Director del *Semanario Voz*. Bogotá, 16 diciembre.
- MAPP-OEA (2013). Qué es la MAPP-OEA. Disponible en: http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&view=article&id=58:que-es-la-mappoea-&catid=38&Itemid=27
- Massé, F. (2013). Bientôt la paix en Colombie? *Les Études du CERI*, 199-200, Opalc, diciembre.
- Molano, G. (2009). Apoyo de la Unión Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes. *Análisis Político*, 66, mayo-agosto, Bogotá.
- Observatorio de Política Exterior Colombiana. (2008). La internacionalización del conflicto colombiano: claves para abordar el proceso. *Comentario* 10, abril.
- Pardo, R. (2008). Entrevista, 10 de enero, Bogotá.
- _____. y Carvajal, L. (2004). Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia. En: *Violencia, paz y política exterior en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pécaut, D. (2008). *Las Farc: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.
- Pizarro, E. (1988). Una paz sin victorias: balance del proceso de paz centroamericano. *Análisis Político*, 5, pp. 7-29.
- _____. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Ramírez, A. (2006). La cooperación internacional en los procesos de paz. Accord: punto de encuentro. *Documentos sobre Democracia y Paz*, 35(abril), pp. 58-62.
- Ramírez, S. (2004). *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano 1994-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rudqvist, A. y Van Sluys, F. (2005). Informe final de evaluación de medio término, Laboratorio de Paz del Magdalena Medio. *ECO*, febrero.
- Sanahuja, J. (2000). Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1, pp. 1-19.
- Stokes, D. (2005). *America's other war: terrorizing Colombia*. Londres, Nueva York: Zed Books.
- Tokatlián, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo Económico*, 39(155), octubre-diciembre, pp. 339-360.
- _____. (2000). Las diplomacias por la paz. En: A. Camacho y F. Leal (eds). *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*, Bogotá: Cerec.
- Touval, S. y Zartman, W. (1985). Mediation in theory. En: S. Touval y W. Zartman (eds.). *International mediation in theory and practice*. Boulder: Colo, Westview.
- _____. (1992). Mediation: the role of third party diplomacy and informal peacemaking. En: B. Sheryl y K. Schraub (eds.). *Resolving third world conflict: challenges for a new era*. Washington: Institute for Peace.
- Unión Europea. (2003). Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 diciembre.
- Valencia, L. (2012). Filtran acuerdo entre Santos y las Farc donde Chile figura como “acompañante”. Disponible en: <http://diario.latercera.com/2012/08/30/01/contenido/mundo/8-117195-9-filtran-acuerdo-entre-santos-y-las-farc-donde-chile-figura-como-acompanante.shtml>
- Vranckx, A. (2005). European policies on Colombia. *IPIS background paper*, marzo.
- Wallensteen, P. (2002). *Understanding conflict resolution: war, peace and the global system*. Londres: Sage Publications.
- Welna, C. y López, G. (2004). Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano. CIP-Fuhem, Europa y Colombia. Diplomacia y sociedad civil. *Documento de trabajo*.