

Colombia frente a los retos del multilateralismo

José Ricardo Puyana Valdivieso*

Profesional en Gobierno
y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia
correo electrónico:
josepuyana@hotmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano se encuentra entre de los más antiguos del mundo, de los que están activos hoy día¹, sin embargo, su internacionalización data de hace poco menos de una década. Esta paradoja es resultado de un proceso evolutivo, donde el país dejó de ser un líder en la región para terminar inmerso en la agenda internacional como un país desestabilizador². En efecto, hasta inicios de la

década de los noventa, el conflicto colombiano había preservado un bajo perfil a nivel mundial, dado que había sido el fenómeno de las drogas ilícitas el encargado de poner al país en la vitrina internacional³. Desde mediados de los noventa el aislamiento dejó de ser una característica del conflicto y su naturaleza hizo que poco a poco entrara en la agenda internacional. Aunque el fenómeno de las drogas sigue siendo un rasgo característico de Colombia y uno de sus más graves problemas, el

* Este artículo es un extracto de la tesis de grado desarrollada por el autor, titulada “Inserción negativa en el escenario multilateral y crisis de política exterior en Colombia. Estudio de la diplomacia colombiana a partir de las amenazas del sistema multilateral”, 2005. Fecha de entrega: 19 de agosto de 2005. Fecha de aceptación: 2 de septiembre de 2005.

¹ Eduardo Pizarro Leongómez, “De las armas a la política”, en www.semana.com, septiembre 24 de 2004.

² Según el “*Failed States Index*”, publicado en julio de 2005 por la revista Foreign Policy junto con el Fund for Peace, Colombia se encuentra entre los 20 países considerados en la actualidad “Estados fracasados” o “colapsados”. Al respecto, véase “The Failed States Index”, en www.foreignpolicy.com, julio/agosto 2005.

³ Al respecto véase Rodrigo Pardo y Leonardo Carvajal, “Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia”, en Patti Londoño y Leonardo Carvajal (compiladores), *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 153-233.

desarrollo del conflicto armado y la crisis humanitaria que de éste deriva son de conocimiento global. Hoy día la población colombiana sigue siendo la principal víctima de la violencia armada, sin embargo, es cada vez mayor el número de partes afectadas por su lógica interna, entre las cuales no sólo hay estados sino también organismos multilaterales y ONG. De esta manera, es evidente que ya no es plausible encontrar una solución sostenible al conflicto interno sin tener en cuenta que éste hace parte de una agenda internacional donde son varios los interesados.

II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO

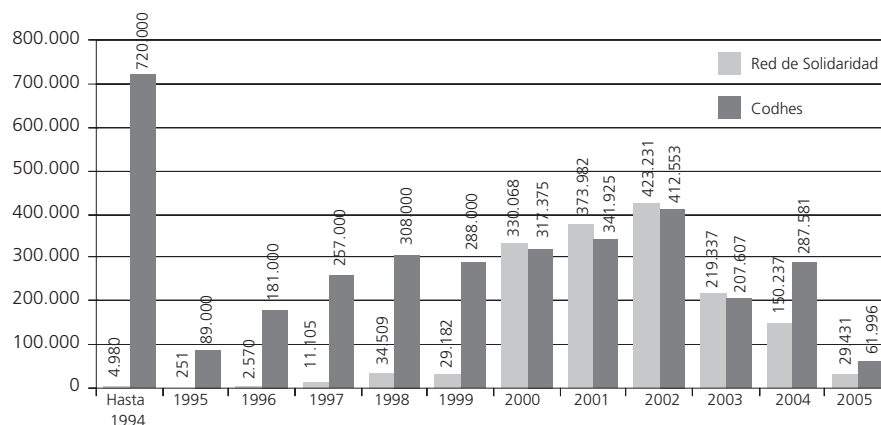
En ese sentido, cabría observar las razones por las que Colombia, debido al conflicto y a su crisis humanitaria, llamó la atención del mundo. Al respecto merece la pena resaltar dos visiones. Por un lado, según Pardo y Carvajal, el proceso de internacionalización del conflicto se vio alimentado por cuatro elementos: la globalización, el problema mundial de las drogas ilícitas, la crisis humanitaria y la situación del medio ambiente. En efecto, el país vivió una serie de hechos durante los noventa -el proceso de elecciones de 1990 durante la cual fueron asesinados tres candidatos, el incremento del poder de los

grupos al margen de la ley y la recesión económica de los últimos años-, que “sumados a la globalización, pusieron el problema colombiano en la agenda internacional y, a su vez, produjeron una internacionalización de los principales problemas nacionales”⁴. Durante este periodo, el velo que cubría el lazo entre el fenómeno de las drogas y la lucha armada fue retirado poco a poco, haciendo cada vez más clara la relación entre estos dos flagelos. La tercera punta del espectro, que puso el conflicto al descubierto, fue la guerra contra el terrorismo liderada por el presidente Bush que hizo de Colombia uno de los escenarios de la lucha contra el enemigo del siglo XXI.

De la misma manera, la crisis humanitaria que explotó a finales de los noventa fue una razón más para que el mundo pusiera sus ojos sobre Colombia. El fenómeno del desplazamiento interno, la violencia contra la mujer, la presencia de menores en la lucha armada, la violación de los derechos de los indígenas, entre otros, fueron motivos más que suficientes para hacer del país un foco internacional. El tema de los desplazados es quizás el que más preocupa y, pese a no existir consenso en el número de personas que se han visto obligadas a dejar sus hogares, es un hecho que el asunto se ha salido de las manos y que su solución ha adquirido el

⁴ Pardo y Carvajal, Op. cit., p. 175.

Gráfico 1 – Número de personas desplazadas (abril 2005)



Fuentes: “Sistema Único de Registro”, en www.red.gov.co (Red de Solidaridad Social), 30 abril de 2005. “Desplazamiento en cifras”, en www.codhes.org.co (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento), 31 de marzo de 2005.

carácter de prioridad internacional (véase Gráfico 1)⁵. Por último, habría que mencionar el medio ambiente que en menor medida ha profundizado la internacionalización del conflicto. En ese sentido, “es sabido que Colombia es el segundo país con mayor biodiversidad en el mundo, y el primero si el criterio de clasificación es el número de especies por cada 10.000 kilómetros cuadrados”⁶. Sin embargo, esta riqueza natural está constantemente en riesgo si se tiene en cuenta que el enfren-

tamiento armado ha hecho que el potencial ecológico del país disminuya.

La segunda visión que merece ser destacada es la de Socorro Ramírez, quien identifica como elemento esencial de la internacionalización del conflicto, los llamados hechos a la sociedad internacional desde el gobierno central, otras instituciones del sector público y ciertos sectores de la sociedad civil, con el objetivo de lograr una mayor participación de actores transnacionales en la búsqueda de la paz⁷. En

⁵ Según la Red de Solidaridad Social, en abril 30 de 2005 había 1'608.883 personas desplazadas (véase www.red.gov.co). codhes, por su parte, afirma que en marzo 31 de 2005 había 3'472.037 personas desplazadas. Las cifras de la onu se encuentran entre estos dos extremos, afirmando que hay más de dos millones de desplazados.

⁶ Pardo y Carvajal, Op. cit., p. 185.

⁷ Socorro Ramírez, Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003, Bogotá: iepri – Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 193-245.

su libro *Intervención en conflictos internos*, Ramírez demuestra que durante el período comprendido entre 1994 y 2003, que corresponde a las tres últimas administraciones, han aumentado de manera desmedida los llamados a diversos actores externos. Según la autora, “esa necesaria búsqueda se ha realizado, sin embargo, más en razón de la angustia por la degradación del conflicto y sus urgencias humanitarias, que tras un atento examen del sentido y alcance de esa presencia, de sus notables riesgos o de las condiciones que es necesario reunir para su éxito”⁸. En efecto, dichas solicitudes por una mayor injerencia de la sociedad internacional han marcado una nueva etapa en las relaciones de Colombia con el resto del mundo, que hasta comienzos de los noventa se habían caracterizado por una relativa prudencia del país. De esta manera, los últimos gobernantes terminaron por internacionalizar el conflicto sin haber logrado un verdadero aporte a la búsqueda de la paz. Cada administración actuó de forma prematura y sin haber realizado un estudio previo de las consecuencias que traería una mayor participación internacional⁹.

Si bien la gran mayoría de dichos llamados han provenido de la administración central, no han sido pocos los producidos por otros sectores de la políti-

ca colombiana; no sólo instituciones del orden nacional –como la Policía y algunos ministerios diferentes a la Cancillería– sino también del orden regional y local –como alcaldes y gobernadores– han abogado por una mayor participación de actores internacionales en la lógica interna del país. En el mismo sentido han actuado miembros de la sociedad civil, entre los cuales cabe destacar a la Iglesia, los grupos indígenas y ciertos empresarios. Sea cual fuere la fuente de tales iniciativas, es un hecho, y así lo confirma Ramírez, que haber demandado una injerencia más significativa a instancias de carácter internacional, sin un estudio previo y sin establecer una posición coordinada y coherente, tuvo consecuencias contraproducentes para el Estado como un todo¹⁰. Como se verá más adelante, el posicionamiento del conflicto interno colombiano en la vitrina mundial produjo la inserción negativa del país en el escenario global.

a. Inserción negativa y ONG

La internacionalización del conflicto hace inevitable mencionar el rol de las ONG de derechos humanos, que, en efecto, se han convertido poco a poco en un elemento esencial de la situación en Colombia. Su visión al respecto ha tenido claras impli-

⁸ *Ibíd.*, p. 193.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*, p. 236.

caciones sobre la opinión pública internacional y ha llegado incluso a influir la posición de varios gobiernos, así como la de algunos sectores de la ONU. Ya es común que nombres como Human Rights Watch (HRW) y Amnistía Internacional (AI), entre otros, se mencionen al hablar de la violación de derechos humanos o sobre la situación humanitaria. La influencia de las ONG en el conflicto debe tratarse con gran atención y tacto. No hay que olvidar que en la actualidad se les percibe, desde algunas esferas, como el tercer poder después de los estados y las organizaciones gubernamentales internacionales. En el caso de países con situaciones políticas conflictivas, muchas de estas ONG realizan periódicamente informes sobre lo sucedido en el territorio, la situación de la población y, en especial, el respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH). Indudablemente este tipo de documentos alimentan el debate político y algunas de sus críticas son legítimas así como su utilidad es a veces incalculable dado que el monitoreo que realizan sirve de control a las acciones de ciertos gobiernos autoritarios al ponerlos a la luz pública internacional. Además las ONG se han vuelto el instrumento idóneo para canalizar las voces de muchos que no tienen la manera de ser escuchados. Sin

embargo, es esencial aclarar que algunas de sus acciones no siempre son positivas y muchas veces sus intervenciones, en lugar de ayudar, debilitan al Estado y dificultan aún más la resolución del conflicto.

El caso de las ONG en Colombia es, sin lugar a dudas, de gran complejidad. Primero, porque algunas de éstas, al elaborar sus pesquisas, parten de la base de que el Estado, por medio de sus fuerzas armadas, está ligado a los grupos paramilitares¹¹. De esta forma, los actos perpetrados por estos últimos –masacres, secuestros, asesinatos selectivos– son tomados automáticamente y sin ningún análisis previo, como acciones dirigidas desde el estamento militar. El debate sobre los lazos entre el ejército y los paramilitares ha estado presente en la arena política nacional desde hace años y es difícil llegar a un consenso. La responsabilidad del Estado en el nacimiento y fortalecimiento de estos grupos durante los años setentas y ochentas es innegable, sin embargo, y pese a que poco se hizo por el desmonte de dichas estructuras durante los noventa, es de destacar que desde 1989 han sido considerados desde el estamento como grupos ilegales. De ahí que no sea del todo exacto afirmar, como suelen hacer algunas ONG, que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como otras agrupacio-

¹¹ hrw, por ejemplo, dedicó en 2001 un sólo informe de 125 páginas, titulado The 'Sixth Division' - Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia, al tema de los nexos entre el ejército y los paramilitares. El título implica que los grupos de autodefensa constituyen la "sexta división" de las Fuerzas Armadas que en principio cuentan con cinco. Véase www.hrw.org.

nes de ese talante, constituyen un brazo armado del Estado. A pesar de los nexos que aún existen entre algunos miembros del ejército y los dirigentes de las AUC, es falso que el Estado colombiano, como tal, apoye actualmente el accionar de los “paras”¹².

En este sentido, es primordial tener en cuenta la manera como los informes de las ONG son realizados. Algunas veces las fuentes no son claras y la información expuesta carece de fundamento, consecuencia, la mayoría de veces, de la falta de conocimiento del terreno y de la complejidad de los conflictos. De ahí que se haya convertido en costumbre que las cifras descritas por las ONG disten de parecerse a las que expone con orgullo el gobierno nacional. En el tema del desplazamiento, por ejemplo, las diferencias son abismales, lo que puede enviar una señal a otras esferas del planeta de que el Estado colombiano está ocultando la realidad del asunto. Lo anterior tiene profundas implicaciones puesto que muchas veces gobiernos extranjeros o representantes de organismos internacionales, como Naciones Unidas, se basan en las cifras de las ONG a la hora de formular una política o de tomar una decisión respecto de Colombia.

De un lado, una mirada a los últimos

informes de HRW sobre los derechos humanos en Colombia basta para entender la gravedad del asunto. Según la ONG, en 2001, “algunas unidades militares y de policía continuaron promoviendo, apoyando y tolerando a, cooperando con y sacando provecho de grupos paramilitares, tratándolos como una fuerza aliada y compatible con la suya”¹³. Dicha cooperación se llevaría a cabo, según el informe, entre otras cosas, mediante inteligencia y tropas compartidas, además de retribuciones de los paramilitares a oficiales del ejército. En 2002, afirma la organización, “grupos paramilitares, operando con la tolerancia y a veces el apoyo de unidades del ejército colombiano, estuvieron involucrados en masacres, [...] asesinatos selectivos y amenazas de muerte”¹⁴. En su informe de 2003, HRW deja claro que “el presidente Álvaro Uribe no ha logrado romper los lazos entre las fuerzas de seguridad y los paramilitares como tampoco ha podido asegurar que los autores de crímenes contra la humanidad y serias violaciones a los derechos humanos sean juzgados ante a la ley”¹⁵. En el informe publicado a comienzos de 2005, HRW hace una crítica al proceso de desmovilización de algunos miembros de las

¹² Para un estudio al respecto, véase Daniel García-Peña Jaramillo, “La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el reconocimiento histórico”, en *Análisis Político*, enero-marzo de 2005, No.53, pp. 58-76.

¹³ Human Rights Watch, “Colombia – 2001”, en www.hrw.org.

¹⁴ Human Rights Watch, “Colombia – 2002”, en www.hrw.org.

¹⁵ Human Rights Watch, “Colombia – 2003”, en www.hrw.org.

AUC del cual asevera que es visto como un fracaso, puesto que carece de “salvaguardas suficientes para asegurar que los paramilitares responsables de cometer atrocidades sean juzgados”¹⁶.

Por el otro lado, los informes de Amnistía se encargan de abordar temas más específicos, como la situación de las mujeres y los niños o la violación de derechos humanos en ciertas regiones, siempre sobre la base de que el Estado coopera con las autodefensas¹⁷. Según la organización, en 2003, “tanto el ejército y sus aliados paramilitares como la guerrilla cometieron, como parte integral de sus estrategias militares, asesinatos de personas que consideraban simpatizantes del enemigo. La mayoría de asesinatos políticos fueron perpetrados por paramilitares que actúan con el consentimiento y connivencia de las fuerzas de seguridad”¹⁸. Sobre la situación de la mujer en Colombia, AI parece convencida de que en 2003 “más de 220 mujeres fueron asesinadas por razones socio políticas fuera de combate -en la calle, el hogar o el lugar de trabajo- y 20 ‘desaparecieron’. Las fuerzas de seguridad fue-

ron directas responsables de cerca del 5% de estos asesinatos, los paramilitares apoyados por el ejército del 26% y la guerrilla del 16%”¹⁹. En ese sentido, “la respuesta de las autoridades e instituciones del Estado, que deberían implementar medidas para poner fin a dichos abusos, puede llegar a ser tan abusiva como la violencia misma. [...] Al permanecer callado y no actuar, el Estado está tolerando los abusos y animando a que se cometan más ofensas”²⁰.

Los anteriores, son tan sólo algunos ejemplos de la información que llega a manos de funcionarios y diplomáticos de otros países y que a menudo sirve de base para tomar decisiones. El hecho de que anualmente se publiquen decenas de informes con este enfoque, constituye un reto enorme para Colombia en lo que a su política exterior se refiere. Las ONG citadas, entre otras, son organizaciones que cuentan con altos niveles de legitimidad a nivel internacional y su palabra, en algunos ámbitos, es pocas veces puesta en duda. Así mismo, en foros internacionales como la ONU, sus representantes tienen la posibilidad de participar en las

¹⁶ Human Rights Watch, “Colombia – 2004”, en www.hrw.org.

¹⁷ Amnistía Internacional se refiere a los paramilitares como army-backed paramilitaries o government-linked paramilitaries (paramilitares apoyados por el ejército o paramilitares ligados al gobierno, respectivamente).

¹⁸ Amnesty International, “Amnesty International’s briefing to the UN Committee against Torture on the Republic of Colombia”, en www.amnesty.org, 2003.

¹⁹ Amnesty International, “Colombia – ‘Scarred bodies, hidden crimes’: Sexual Violence against women in the armed conflict”, www.amnesty.org, octubre 2004.

²⁰ *Ibid.*

discusiones, influyendo de una manera u otra el resultado del debate²¹. En la actualidad es natural ver sentados a miembros de ONG junto a funcionarios de Naciones Unidas y representantes de estados, negociando de manera conjunta una resolución o plan de acción, lo que demuestra el poder que poseen en el foro multilateral de mayor importancia a nivel mundial.

b. Inserción negativa en la onu

El proceso de internacionalización del conflicto y en particular el detrimento de la crisis humanitaria llevaron a una mayor presencia de Colombia en la agenda de la ONU. El país es cada vez más nombrado en el seno de la Organización, pese a no existir todavía una resolución de la Asamblea General que haga referencia a la situación de los derechos humanos en Colombia, o del Consejo de Seguridad que trate el tema de la amenaza que constituye el conflicto interno para la paz y seguridad internacionales. Por muchos años Colombia fue sólo mencionada en Naciones Unidas por el problema de las drogas ilícitas, y fue hasta

hace muy poco que la presencia de Colombia en la ONU pasó a la esfera del conflicto.

El establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 1996 fue el acontecimiento que cristalizó la internacionalización del conflicto colombiano en el escenario multilateral²². Su presencia en el país ha permitido un monitoreo constante de la situación de los derechos humanos y ha servido de conducto entre el gobierno nacional y la Secretaría de la Organización. En la actualidad constituye, según Laura Gil, “el punto focal del sistema de Naciones Unidas en Colombia [...] [y] su entidad más visible”²³. Según el acuerdo firmado por María Emma Mejía, canciller de la administración Samper, y José Ayala Lasso, entonces Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el mandato de la oficina es “asistir a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas para la promoción y protección de los derechos humanos, observar las violaciones de derechos humanos en el país e informar al Alto Comisionado mediante informes analíticos”²⁴.

²¹ Actualmente más de 2.500 ONG poseen el llamado “estatus consultivo” que les permite participar en las deliberaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Dicha participación está regulada por la resolución del ecosoc 1996/31 del 25 de julio de 1996. Véase www.un.org/esa/coordination/ecosoc.

²² La oficina se estableció mediante un acuerdo firmado el 29 de noviembre de 1996 entre el gobierno colombiano y la ONU. No obstante, ésta no empezó a funcionar sino hasta abril de 1997. Actualmente su director es el señor Michael Frühling, de nacionalidad sueca. Véase www.hchr.org.co

²³ Laura Gil, “La mediación de la ONU: expectativas, probabilidades y riesgos”, en *Análisis Político*, septiembre-noviembre de 2002, No. 47, p. 79.

²⁴ “Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, en www.hchr.org.co

Desde 1998 la Oficina emprendió su labor de reportar a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con sede en Ginebra, lo sucedido en Colombia. Su visión fue, desde el comienzo, la de poner al descubierto todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH, perpetradas por las partes en conflicto, incluido el ejército. Una de las principales críticas formuladas por la Oficina se refiere a los posibles nexos entre miembros del ejército y los grupos paramilitares, como versa en su informe de 1998 al denunciar la violación al derecho a la vida mediante el uso de masacres y “acciones perpetradas por militares haciéndose pasar por paramilitares, de acciones conjuntas de miembros de la fuerza pública y paramilitares o de acciones de paramilitares que contaron con la complicidad, el apoyo o la aquiescencia de ésta”²⁵.

El resultado de tener como premisa estos nexos es que bajo la categoría de “violaciones a los derechos humanos” —donde en principio solo deberían estar los funcionarios del Estado— la Oficina ubica tanto a las fuerzas estatales como a los paramilitares, mientras las acciones de la

guerrilla son tomadas simplemente como “atentados contra los derechos humanos”. Según el informe presentado en 2000 “los hechos imputables a los grupos paramilitares constituyen igualmente [...] violaciones de derechos humanos que comprometen por lo tanto, por acción o por omisión, la responsabilidad internacional del Estado. Esta consideración se basa en el hecho de que estos grupos cuentan con el apoyo, aquiescencia o tolerancia de agentes del Estado y se benefician de la falta de respuesta efectiva del mismo”²⁶.

Sin duda la llegada de la Oficina al país marcó un hito en la relación de Colombia con la ONU y abrió una caja de Pandora que hoy pareciera estar fuera de control. Si bien, la Oficina es el símbolo del papel de Naciones Unidas en Colombia, la participación de la Organización va mucho más allá e involucra otras instituciones. En primera instancia, se debe resaltar al asesor especial del Secretario General para Colombia, nombrado por éste, a petición del presidente Andrés Pastrana, en 1999²⁷. Su nombramiento buscaba plasmar una presencia de la ONU en el proceso de paz de la administración Pastrana con las FARC, sin embargo, la faci-

²⁵ “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, E/CN.4/1998/16, 9 de marzo de 1998, párrafo 29.

²⁶ E/CN.4/2000/11, Op. cit., párrafo 25.

²⁷ La primera persona en ocupar esta posición fue el noruego Jan Egeland, hoy secretario general adjunto de Asuntos Humanitarios y antiguo presidente de Amnistía Internacional en Noruega. Su sucesor, el estadounidense James Lemoyne, desempeñó el cargo hasta abril de 2005 tras la decisión del Secretario General de cesar sus funciones.

litación del asesor, “no se institucionalizó hasta la crisis de enero de 2002, durante la cual ni James Lemoyne [...] ni los países amigos, escamotearon esfuerzos para salvar las negociaciones”²⁸. De esta forma, el “ámbito político de la ONU” estableció su lugar en la solución del conflicto y se convirtió en un elemento de suma importancia²⁹.

Desde el rompimiento de los diálogos de paz con la guerrilla y hasta su partida en abril de 2005, el asesor intentó ejercer la gestión de buenos oficios, buscando un posible acercamiento entre las partes³⁰. Así mismo, quiso concentrar sus esfuerzos en hallar una solución a la situación por la que atraviesa el creciente número de desplazados internos. No obstante, el Secretario General informó en 2004 que “a pesar de las muchas gestiones realizadas por [su] Asesor Especial sobre Colombia, el Gobierno y los grupos guerrilleros no han reanudado las conversaciones de paz”³¹. A raíz de las conflictivas relaciones de Lemoyne con el gobierno de Uribe, además de los pocos resultados que

tuvo su gestión, en abril de 2005, tras un acuerdo entre el gobierno y la Organización, se le dio fin al mandato del estado-unidense en Colombia. Al respecto, Annan dejó saber a comienzos de 2005 que “estaría dispuesto a considerar una ayuda más activa de parte de las Naciones Unidas si se produjera un cambio de circunstancias y hubiera un pedido explícito de las partes”³².

Una tercera institución que ha aumentado su influencia en el país, pese a tener presencia efectiva en el territorio nacional desde hace poco, es la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por su sigla en inglés). Como parte de la Secretaría de la ONU, “su mandato consiste en coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en crisis humanitarias que superan la capacidad y el mandato de un solo organismo humanitario”³³. La situación en Colombia hizo inevitable el interés de OCHA por el país. Según afirma en un informe, “Colombia, con sus más de dos millones de desplazados inter-

²⁸ Laura Gil, *Op. cit.*, p. 80.

²⁹ Según Laura Gil, el “ámbito político de la onu” se refiere a la Secretaría de la Organización, con sede en Nueva York, en este caso representada por el asesor especial del Secretario General. Del mismo modo, el “ámbito de derechos humanos” corresponde al alto comisionado, con sede en Ginebra. Véase *Ibíd.*

³⁰ La gestión diplomática de buenos oficios “busca el acercamiento de los actores en conflicto, facilitando canales de comunicación para tal efecto. Más limitada que la mediación, esta técnica prepararía el camino para el diálogo bilateral directo”. Véase FESCOL - Policy paper, “El papel de la ONU y la OEA en el conflicto colombiano”, www.fescol.com.co, enero de 2004, p. 2.

³¹ “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización”, A/59/1, 2004, parágrafo 31.

³² “Naciones Unidas deja en manos de Colombiasus buenos oficios”, en www.eltiempo.com, 25 de enero de 2005.

³³ “Qué es, qué hace la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios”, Nueva York: Naciones Unidas, 1999, p. 1. Véase además la resolución de la Asamblea General, 46/182 de diciembre 19 de 1991.

nos, continúa teniendo una de las poblaciones desplazadas más elevadas del mundo³⁴. Hoy en día su influencia se ha consolidado y ha llegado a constituir un punto focal en el manejo del desplazamiento interno dado que tanto la Oficina del ACNUDH como el asesor del Secretario General, entre otras instituciones presentes en el país, están en constante interacción con OCHA. Especial interés merece el hecho de que el actual director de esta Oficina, el noruego Jan Egeland, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, haya sido la primera persona en ocupar el cargo de asesor especial del Secretario General para Colombia en 1999. No es despreciable que la persona encargada de coordinar la acción humanitaria de la ONU, conozca como él la lógica de la situación en Colombia.

El resultado más tangible de la labor de OCHA en el país es el Plan de Acción Humanitaria (PAH) 2003, coordinado por ésta y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) mediante un proceso de negociación entre las diferentes agencias de la ONU presentes en el territorio nacional. El documento se ha presentado como un paso hacia el desempeño de un papel más activo del Sistema de Naciones Unidas en la solución de la crisis humanitaria en Colombia. El objetivo general del PAH es “contribuir a ga-

rantizar el respeto, acceso y ejercicio de los derechos humanos y de los principios humanitarios básicos de la población afectada por la crisis humanitaria generada por el conflicto armado, y específicamente por el fenómeno del desplazamiento³⁵. La importancia de este instrumento radica en que constituye un primer intento de tratar la crisis humanitaria en Colombia de una manera coordinada. Es también el reconocimiento de dos realidades: primero, que el problema del desplazamiento en Colombia se ha salido de las manos del Estado y, segundo, que la crisis humanitaria ha alcanzado niveles alarmantes para la sociedad internacional.

III. LA INSERCIÓN NEGATIVA COMO RETO DE POLÍTICA EXTERIOR

La imagen que se ha creado de Colombia en el exterior es, sin lugar a dudas, el principal reto que debe afrontar la Cancillería. El proceso de internacionalización del conflicto en el escenario multilateral ha llegado a niveles preocupantes y, de no abordar el tema de manera adecuada, el país podría enfrentar serias consecuencias. Con el objetivo de neutralizar la situación es menester apuntar hacia dos direcciones: las ONG y la ONU. La manera como es visto el país actualmente, tras la internacio-

³⁴ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, ocha Annual Report 2003, Nueva York, 2003, p. 132.

³⁵ Sistema de las Naciones Unidas – Grupo Temático de Desplazamiento, Plan de Acción Humanitaria – Colombia 2003, Bogotá, Febrero de 2003.

nalización del conflicto, resulta preocupante dado que sus efectos han demostrado ser perjudiciales tanto para el Estado como para su población. La participación activa de ONG y de organismos como la ONU en la situación interna de Colombia ha generado una respuesta del Estado y ha dejado ver su rechazo a este tipo de intervenciones que, en la mayoría de los casos, constituyen fuertes críticas a la situación de los derechos humanos en el país y en particular a la actitud del gobierno frente a la materia. Desde hace varios años la reacción de la administración ha llevado a que sus relaciones con las ONG y algunos sectores de la ONU se hayan tornado tensas, generando así una especie de confrontación que ha venido aumentando con los años. Ciertamente, la internacionalización negativa de la situación de los derechos humanos en Colombia se abordó desde un principio de manera errada y, de no corregirse, las implicaciones para el país en el escenario internacional pueden ser desventajosas.

a. El reto de abordar la estigmatización

En primer lugar, las ONG no se caracterizaron, durante la administración Pastrana, por ser los actores más allegados al

gobierno, de hecho fueron bastante críticas del Plan Colombia y su componente militar, sin embargo, ha sido durante el mandato del presidente Uribe que la relación entre las ONG, tanto nacionales como extranjeras, y el Estado tocaron fondo. En efecto, hoy pareciera haber un enfrentamiento entre ambos lo que resulta perjudicial para un país que todos los días es tildado de violar los derechos humanos. La punta del iceberg de esta confrontación fue, sin duda, las declaraciones del primer mandatario, en septiembre de 2003, durante la posesión del comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, cuando arremetió contra algunos de los llamados defensores de los derechos humanos³⁶.

Si bien es cierto que algunas ONG han contribuido con sus planteamientos a debilitar al Estado, agravando así una posible solución al conflicto, sería un exabrupto afirmar que todos los defensores de los derechos humanos significan una amenaza para el país. De hecho, muchos juegan, y podrían jugar en un eventual proceso de reconstrucción, un papel fundamental. De ahí que sea menester abordar la relación con las ONG con gran atención y evitar que esta pugna siga generando manifestaciones de la sociedad civil que terminan por profundizar la mala imagen con que ya cuenta Colombia. No

³⁶ El Presidente afirmó lo siguiente: “Cada vez que en Colombia aparece una política de seguridad para derrotar el terrorismo, cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos”. Véase “Palabras del presidente Uribe en posesión de nuevo comandante de la fac”, en www.presidencia.gov.co, septiembre 8 de 2003.

hay que olvidar que muchas ONG son de gran influencia en las altas esferas del escenario multilateral y que sus planteamientos tienen efectos en la toma de decisiones de muchos estados. Es claramente una urgencia mejorar la comunicación con las ONG, tanto dentro como fuera del país, y abordar así la continua estigmatización que el enfrentamiento entre éstas y el Estado conlleva. Esto no es tarea fácil y requiere de una política exterior activa y coherente.

En segundo lugar, si bien la ONU no ha sido una de las principales prioridades del país, sólo hasta hace poco se puede afirmar que las relaciones con la Organización se han tornado complicadas. La necesidad de abordar la estigmatización de Colombia en la ONU se explica, entre otras razones, por el riesgo que implica para un país ingresar a la agenda internacional como un país paria. En la Asamblea General, por ejemplo, se adoptan anualmente resoluciones sobre la violación de derechos humanos en un cierto número de países, lo que constituye para éstos un enorme costo político que, en últimas, puede llevar a acciones coercitivas como sanciones, embargos o incluso intervenciones³⁷. Colombia no está lejos de tener una resolución de

este tipo por lo que, si la sociedad internacional sigue percibiendo al país como violador de derechos humanos, es probable que en cualquier momento algún Estado proponga estudiar su situación.

La confrontación del Estado colombiano con el llamado “ámbito de los derechos humanos” de la ONU comenzó desde principios de la administración Pastrana que fue la primera en afrontar desde su inicio la presencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. La difícil situación de los derechos humanos en Colombia hizo inevitable las denuncias y las recomendaciones realizadas por la entonces Alta Comisionada, Mary Robinson. Según Laura Gil, ante las fuertes críticas que Robinson emitió en sus primeros comunicados, el gobierno respondió de manera displicente y agresiva³⁸. Entre otras afirmaciones, la funcionaria “onusiana” denunció la responsabilidad del Estado –por omisión– en la masacre de Bojayá, por lo cual “voceros gubernamentales cuestionaron la imparcialidad y objetividad del personal de la Oficina. De esta manera, el gobierno Pastrana forjó una imagen de la Oficina como enemiga del Estado y, por ende, complaciente con los enemigos del mismo”³⁹.

³⁷ Ha habido resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Irán, República Democrática del Congo y Turkmenistán, entre otros países.

³⁸ Laura Gil, Op. cit., pp. 80.

³⁹ Laura Gil, Op. cit., pp. 80-81.

La reacción de la administración llevó a que no se tomaran en cuenta todas las recomendaciones emitidas por la Oficina y a que las relaciones con ésta se deterioraran cada vez más. En 2001, el alto comisionado informó que se estaban “presentado inconvenientes en la interlocución con el gobierno. [...] Por ejemplo, las respuestas gubernamentales a las comunicaciones transmitidas por la Oficina sobre casos y situaciones específicas (como alertas tempranas), en su abrumadora mayoría han sido insatisfactorias, inoperantes y puramente burocráticas”⁴⁰.

En este sentido es posible entender que a la llegada de Álvaro Uribe a la primera magistratura, las relaciones con el ámbito de derechos humanos de Naciones Unidas estuvieran lejos de ser positivas. Con la Oficina del ACNUDH, por un lado, existe aún un choque de trenes puesto que varios pilares de la política del primer mandatario van en contravía de las recomendaciones de la Oficina. A pesar de lo prometido por el gobierno en la Declaración de Londres, de julio de 2003⁴¹, la Oficina informó en 2004 que

“las recomendaciones no parecen haber ocupado un espacio realmente prioritario e integral en las políticas públicas del gobierno, lo que puede explicar que haya contradicción entre las acciones recomendadas y algunas medidas gubernamentales”⁴². La Oficina se refiere, en especial, el extinto Estatuto antiterrorista y el proyecto de alternatividad penal propuestos por el gobierno ante el Congreso Nacional.

Durante los primeros años de la administración Uribe la confrontación con Naciones Unidas contagió al ámbito político de la Organización, con el que Pastrana mantuvo una buena interacción. Los asesores del Secretario General, Jan Egeland y James Lemoyne jugaron, durante el proceso de paz con las FARC, un papel importante y sus buenos oficios fueron bien recibidos por el anterior gobierno, en especial durante sus iniciativas por salvar las negociaciones. No obstante, Uribe como candidato presidencial, siguiendo su rechazo al proceso de paz con dicho grupo guerrillero, no dudó en criticar las iniciativas de Lemoyne de salvar el proceso. Una vez como Presidente mantuvo su

⁴⁰ “Informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, E/CN.4/2001/15, Op. cit., parágrafo 17.

⁴¹ El 10 de julio de 2003 se realizó en Londres, con la participación de altos representantes de gobiernos de 24 países, la Comisión Europea, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial, una reunión sobre el apoyo internacional a Colombia, cuyo producto se conoce como la “Declaración de Londres”.

⁴² “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, aparte “Resumen” y parágrafo 16.

posición y en varias oportunidades reproboó la labor del asesor especial⁴³. Lemoyne, por su parte, hizo cada vez más difícil su relación con el Estado pues, en lugar de aminorar la estigmatización del país, se encargó de profundizarla, extendiendo la confrontación a las demás dependencias de la Secretaría. Para miembros del gobierno, el representante de la ONU no ejerció sus funciones de manera eficiente e hizo desaparecer la confianza del Estado en éste. El fin de su gestión, en abril de 2005, deja un mal sabor además de un balance pobre en logros.

De manera que las conflictivas relaciones entre Uribe y Lemoyne llevaron a deteriorar el entendimiento entre el Estado colombiano y otras esferas de la Secretaría de la ONU, en particular con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), dirigida por Egeland y encargada de redactar el ya nombrado Plan de Acción Humanitaria. Entenderse con OCHA es esencial, puesto que su percepción negativa de la situación en Colombia podría acarrear diversas consecuencias como el ingreso del país a la agenda del Consejo de Seguridad o, en el peor de los casos, el envío de una intervención humanitaria bajo el fundamento de la “responsabilidad de proteger”⁴⁴. Si bien esta

situación está lejos de presentarse, puesto que Estados Unidos no permitiría que el Consejo tomara una decisión de ese tipo contra su principal aliado hemisférico, es claro que una relación conflictiva con la Secretaría, órgano que cada vez adquiere más fuerza institucional, puede ser perjudicial para el país. En general, tener a la ONU y a las ONG como enemigas no es saludable para ningún Estado, menos cuando por sus características atrae la atención del resto del mundo, de ahí que sea imperativo para la Cancillería buscar un ambiente de cooperación y entendimiento con éstas.

b. El reto de la mediación

La lógica del conflicto armado en Colombia demuestra que en algún momento las partes enfrentadas deberán sentarse a negociar el fin del enfrentamiento. Así mismo, es innegable que la sociedad internacional está involucrada en la compleja lógica de la situación colombiana, por lo que sería un error excluirla de un eventual proceso de paz. No hay duda de que otros estados y organizaciones multilaterales pueden beneficiar una solución política negociada a través de su mediación o buenos oficios y es necesario para

⁴³ En un discurso pronunciado en Costa Rica, Uribe afirmó que “el papel que hemos visto los colombianos de la onu, es que critica mucho y resuelve poco”. Véase “Por qué no vino Kofi”, en www.semana.com, 8 de noviembre de 2003.

⁴⁴ Sobre la responsabilidad de proteger, véase Socorro Ramírez, *Op. cit.*, p. 79.

Colombia dejar siempre abierta esta posibilidad. Sin embargo, la inserción negativa de Colombia en el seno de la sociedad internacional, y la degradación de las relaciones con la ONU que ésta ha generado, pueden eliminar a la Organización como posible mediador. El éxito de la solución política negociada responde, en la mayoría de los casos, a la presencia de un mediador fuerte que cuente con la aprobación de las partes en conflicto. Según Bárbara Walter “los terceros pueden garantizar que las consecuencias de violar un acuerdo en una guerra civil no sean más gravosas que las de cumplirlo de buena fe. Cuando incumplir se hace difícil y costoso, las promesas de cooperación ganan credibilidad y las probabilidades de que las partes se comprometan a ellas aumentan”⁴⁵.

Particular interés despierta el caso de las conflagraciones en territorio centroamericano de los años ochentas y noventas que concluyeron tras procesos de negociación en los que la ONU jugó el papel de mediador de manera relativamente exitosa. En El Salvador, por ejemplo, Naciones Unidas contó con la independencia e imparcialidad requerida para ganarse la confianza de ambas partes y mantuvo

su influencia durante la verificación de los acuerdos de paz. En efecto, el rol de tercero garante que desempeñó la ONU, mediante su operación de paz ONUSAL, establecida en julio de 1991 sirvió para verificar los pactos logrados entre el gobierno de este país y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Tras doce años de lucha entre el Estado y las fuerzas guerrilleras, las partes lograron convencerse de que una victoria militar sobre el FMLN o una insurrección popular para derrocar al gobierno no eran opciones posibles. Lo anterior, además del fin de la era bipolar y la voluntad de Estados Unidos de ponerle fin a la conflagración por una vía pacífica, fue “lo que hizo posible que las partes en conflicto se movieran hacia las negociaciones para dar fin a una guerra que había cobrado más de setenta mil vidas”⁴⁶. De manera que “para ambas partes, una vez se aceptó el marco de discusiones mediadas por la ONU, las negociaciones se convirtieron en una estrategia central para producir un resultado favorable a sus intereses”⁴⁷.

Si bien el conflicto salvadoreño difiere del colombiano, una de las enseñanzas que se puede extraer de la experiencia centroamericana es la importancia de contar

⁴⁵ Bárbara F. Walter, “La barrera crítica de la solución de las guerras civiles” [Traducido con permiso de la autora por Adriana de la Espriella], en *International Organization*, Summer 1997, vol. 51, No. 3, p. 1. En su estudio, Walter compara las guerras internacionales con las guerras civiles. Si bien el conflicto colombiano no constituye, stricto sensu, una guerra civil, se entiende que los conflictos armados internos se encuentran, en el estudio de Walter, dentro de la categoría “guerras civiles”.

⁴⁶ Alfredo Rangel, *Guerra insurgente*, Bogotá: Intermedio Editores, 2001, p. 122.

⁴⁷ *Ibíd.*

con un mediador poderoso, legítimo y conoedor de la situación. En Colombia, como ha sucedido en otros casos, Naciones Unidas puede llegar a constituir ese tercer actor que se encargue de dicha función. De ahí que preocupen las tensas relaciones del Estado colombiano con la Organización, que ponen en entredicho la legitimidad de ésta y conllevan el riesgo de cerrarle las puertas como posible mediador. Si bien una lucha frontal contra los alzados en armas puede producir réditos en el corto plazo, es claro que el conflicto no llegará a su fin con una victoria contundente de una de las partes sobre la otra. De ahí que tarde o temprano sea necesario considerar la mesa de negociación como una posible solución al enfrentamiento armado.

Según Socorro Ramírez, hoy día “es posible afirmar que en Colombia no podrá haber un nuevo diálogo entre gobierno y guerrilla sin una activa presencia internacional desde los primeros acercamientos”⁴⁸. En efecto, es evidente que la sociedad internacional no puede quedar excluida de una eventual solución política negociada por lo que es menester que el Estado se convenza de que el peor camino por tomar es el de permanecer aislado en el escenario multilateral. En este sentido, es un reto para la Cancillería colombiana que, pese a haberse lesionado la imagen mediadora de

Naciones Unidas, las puertas para que ésta ejerza sus buenos oficios en la posteridad permanezcan abiertas. Para lograrlo, es importante que el gobierno “involucre a la ONU sólo como parte de la solución, evitando convertirla en parte del problema, ya que esto pondría en juego su capacidad de mediar en el futuro”⁴⁹. Así las cosas, es posible concluir que, en las condiciones actuales, el escenario dentro del cual se debe mover Colombia en su relación con el resto del mundo es complejo, dado que en éste interactúan intereses y actores que el país no puede ignorar en su objetivo de buscar la paz. Enfrentarse a dichas condiciones requiere de una política seria, activa y coherente, formulada desde el Estado y ejecutada por un personal capacitado y competente.

A manera de conclusión, valdría la pena preguntarse, hasta qué punto cuenta Colombia con un dispositivo diplomático lo suficientemente preparado para dicha tarea. La infraestructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuerpo por excelencia encargado del manejo de la política exterior del país, acusa profundas insuficiencias que, de no abordarse, podrían llevar a Colombia a la postración internacional. De ahí que sea pertinente traer al debate público la necesidad histórica de reformar el funcionamiento del sector de las relaciones

⁴⁸ Socorro Ramírez, Op. cit., p. 228.

⁴⁹ Laura Gil, Op. cit., p. 85.

exteriores de Colombia. Por muchos años se ha aplazado esta discusión y se ha dejado la promesa de profesionalizar el servicio exterior en el papel, puesto que pocas veces ha habido acciones efectivas en ese sentido. Una iniciativa de ese corte deberá venir desde las altas instancias del poder, con un gobierno que le dé importancia a la Cancillería y que vea las bondades de contar con un servicio exte-

rior eficiente y al servicio de los intereses del Estado y no de las aspiraciones políticas del gobierno de turno. El presidente Uribe ha demostrado una evidente desidia en los asuntos internacionales y, en lo que le resta de mandato, es claro que no apoyará ninguna iniciativa de reforma. Habrá que esperar que el próximo gobernante de Colombia sea capaz de ver más allá de las fronteras del país.

Puyana Valdivieso, José Ricardo.

“Colombia frente a los retos del multilateralismo”, en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 85-102.