

Socorro Ramírez

Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004

Diana Marcela Rojas Rivera

*Investigadora IEPRI, Universidad
Nacional de Colombia*

Fruto de un esfuerzo investigativo de varios años, el libro de la profesora Socorro Ramírez presenta *in extenso* un panorama de lo que ha representado en los tres últimos gobiernos la dimensión internacional en la dinámica y el manejo del conflicto armado colombiano. Una mirada que nos pone ante la necesidad de reflexionar con detenimiento sobre la manera como la globalización y la creciente interdependencia que ella conlleva se entrecruzan con un conflicto que en la última década ha alcanzado una notoriedad internacional sin precedentes.

Es importante señalar que la complejidad de la presencia internacional en el conflicto interno proviene de varios factores, como lo señala la autora: en primer lugar, la debilidad, la fragmentación o el colapso parcial del Estado en cuestión convierte a un país en fuente de inestabilidad e inseguridad para sus vecinos y la región, volviendo necesaria la intervención de instancias externas que entren a regular la situación; se trata de un conflicto interno que plantea un problema de ingobernabilidad en condiciones crecientes de interdependencia, lo cual termina revelándose, a la larga, como un problema de seguridad global. En segundo lugar, se trata de conflictos que, en su mayoría, se nutren de una economía

globalizada, ya sea por vía de las drogas ilícitas, las piedras preciosas, los recursos energéticos, el tráfico de armas, etc. En tercer lugar, algunos de estos conflictos involucran ideologías de carácter transnacional como en el caso del fundamentalismo islámico. Estos tres aspectos; un Estado impotente, una economía globalizada y una ideología transnacional, hacen que los conflictos posteriores a la guerra fría no puedan seguir siendo tratados ni entendidos como problemas meramente internos, ni en su dinámica ni en su solución. Colombia no escapa a esta dinámica; en el persistente llamado a la comunidad internacional, en la “mitificación” de esa participación se atisba la conciencia de esa creciente interdependencia.

El libro de Socorro tiene como finalidad aportar algunas luces al respecto. ¿Qué se puede esperar de la llamada “comunidad internacional”? ¿Qué es lo que ha aportado en otros conflictos, en particular en el centroamericano? ¿Cuáles son los costos y los beneficios de esa intervención? Finalmente, ¿qué podemos hacer y, de manera realista, qué podemos esperar? Este trabajo intenta correr el telón de esa mitificación para sacarla de la nebulosa en la que nos hemos visto envueltos en los últimos años. La presencia internacional en el conflicto colombiano, en su diagnóstico, así como en los intentos de pacificación, no es ni la panacea a todos nuestros males, ni la desgracia del abandono de

la soberanía y la pérdida de todo margen de maniobra. No es ni la instancia bondadosa garante de la paz, la democracia y el desarrollo económico, ni el imperialismo feroz que nos despoja de nuestra dignidad y recursos. La realidad de la presencia internacional se define en una escala de grises entre esos dos extremos.

Varios elementos nos llaman la atención del trabajo de la profesora Ramírez. En primer lugar, la decisión de analizar el impacto de la política internacional a través del concepto de “intervención” internacional en conflictos internos, tal como desde el título es anunciado. Antes de adentrarse en el análisis del caso colombiano, la autora se dedica de manera juiciosa a concretar los múltiples significados de tal concepto; una pesquisa que va desde las definiciones del derecho internacional y los organismos internacionales, hasta las de los especialistas en la materia, quienes dan cuenta de la evolución del concepto hasta nuestros días. Este esfuerzo por precisar el objeto de estudio nos revela las múltiples modalidades de acción internacional que cobija la categoría de “intervención”, algunas de ellas codificadas, otras no, lo cual evidencia que después de la Segunda Guerra Mundial, y particularmente en las últimas dos décadas, las formas y el sentido de la llamada “intervención” se han complejizado al punto de hacer indistinguible en muchos casos la política doméstica de la internacional, además de volver

etérea la noción misma de soberanía, presupuesto mismo de la explicación que se trata de hacer.

En el análisis de los conceptos centrales que implican las diversas modalidades de presencia y mediación internacional en los conflictos internos que hace la autora, hay un elemento que vale la pena resaltar: el de la evolución de los conceptos de “intervención” e “injerencia”, los cuales reflejan un problema más profundo, el del cambio en la concepción del papel del Estado, y el de la soberanía como pilar del sistema interestatal. La autora nos muestra que, en este sentido, la intervención y la injerencia son hoy concebidas en otro contexto. El “deber de injerencia” por razones humanitarias ha ido configurando un “derecho de injerencia” e incluso una “responsabilidad de proteger” por parte de los estados en razón de la creciente interdependencia y la configuración de intereses y amenazas de carácter global. Temas como la consolidación de la democracia, el respeto a los derechos humanos, los flujos migratorios, la preservación del medio ambiente y los múltiples tráficos ilegales revelan la necesidad de una gestión colectiva de alcance planetario cuyas reglas de juego son motivos de disputa.

Se trata de una puja política que se establece en el terreno de los fundamentos de un nuevo orden mundial y en donde el problema de la guerra sigue siendo central, ya no la guerra interestatal como mecanismo de equilibrio, sino las llamadas “nuevas guerras”. Sin embargo, ese paso del conflicto interestatal a los conflictos internos es problemático. En primer lugar, en los conflictos internos –a diferencia de lo que sucede con los conflictos entre estados–, la naturaleza de las partes difiere y

en general es asimétrica, aun si se trata de un Estado pequeño frente a otro más poderoso. Allí se presenta el problema del reconocimiento de la contraparte como un actor político, en el caso colombiano recordemos por ejemplo la polémica en torno al reconocimiento del estatus de beligerancia de las guerrillas. Mientras en los conflictos armados interestatales es fácil identificar a las partes y su estatus, en el caso de los conflictos internos hay dificultades en lograr una identificación clara de las partes en conflicto y de su estatus de cara a una negociación.

Otro aspecto por resaltar más allá de la comprensión de los mecanismos de mediación internacional en los conflictos es el debate político que implican. En general, no hay una intervención externa, neutral, aséptica. El horizonte, por supuesto, es una salida negociada, y sin embargo en la mediación misma hay una toma de posición, una valoración del conflicto, una preferencia por una u otra opción política, un interés por formar parte del proceso. Como nos lo advierte la autora, “la mediación, además de estrategia de manejo pacífico de conflictos, es un instrumento de política internacional, se convierte también en un elemento crucial del liderazgo mundial o regional”¹. De este modo, pensar que “el Estado o los organismos e individuos que participan en el ejercicio del recurso de mediación no intervienen directamente en las negociaciones ni plantean soluciones propias, apenas sirven de elementos de enlace entre las partes, para procurar que éstas lleguen a un entendimiento”², nos deja a medio camino, ya que limitar el

análisis a estos mecanismos implica renunciar a comprender en su complejidad la “participación” internacional.

Por otra parte, la mediación del conflicto es apenas una parte de la presencia e “intervención” internacional en el conflicto interno colombiano, es la parte regulada, explícita, racionalizada de esa presencia. Hay varias formas de intervenir en un conflicto. Una de ellas es la mediación internacional cuando actores internacionales acompañan un proceso de negociación entre las partes de un conflicto con miras a resolverlo. Esta forma de intervención es en la mayoría de los casos solicitada, es además codificada y se presenta no como un actor directo del proceso sino como un “tercero” cuya función es facilitar el diálogo, el acercamiento entre las partes y la definición e implementación de los acuerdos a los que lleguen aquéllas. Otras formas de intervención son más indirectas –informales si se quiere–, pero igualmente cruciales tanto en la dinámica misma del conflicto como en un proceso de pacificación. Son esas otras formas de “intervención”, y más allá, de “involucramiento”, las que también deberíamos analizar si queremos entender cómo la dimensión internacional del conflicto armado colombiano pesa cada vez más en su dinámica. El trabajo de Ramírez analiza la forma de la mediación, una labor de por sí ya compleja, y por ello no se le puede pedir que dé cuenta de todas las modalidades que ha adquirido la llamada “internacionalización” del conflicto colombiano; esa es labor de otros trabajos y otros analistas. Sin embargo, se corre el riesgo de reducir el entramado de la política internacional y la política interna en relación con la guerra

en Colombia al tema de la mediación y del papel de los actores internacionales en la solución del conflicto.

Por otra parte, la “intervención”, como concepto central para caracterizar la dinámica de interacción entre lo doméstico y lo internacional en el caso colombiano, evoca la capacidad de los actores de llevar a cabo una acción política orientada a fines; se trata de una noción que implica voluntad y racionalidad. Si bien tales características las podemos encontrar en muchas de las situaciones que se describen en el libro durante el período estudiado, lo cierto es que tal noción nos vuelve a remitir a una noción de la política internacional como el resultado de la acción de actores racionales que están en capacidad de controlar o al menos orientar procesos sociales y políticos específicos. Si bien este enfoque sigue siendo útil para explicar varios aspectos de la forma como funciona la política internacional, hay otra perspectiva que complementa (y a veces, contradice) la anterior y permite entender la diferencia entre lo que ha sucedido en el país a partir de 1994 y la dinámica de la política exterior en las décadas anteriores. Esa otra mirada sugiere que, en buena medida, la manera como se han ido entrelazando la política doméstica y la internacional hasta llegar a fusionarse, en ocasiones se debe no sólo y no tanto a políticas explícitas, planificadas, calculadas por parte de los estados, sino a la agregación de procesos diversos, algunos de ellos contradictorios, fragmentarios e incluso involuntarios, que terminan produciendo el caleidoscopio de la política internacional que afecta a Colombia. Ambos enfoques aparecen reflejados en el libro.

En esta misma vía se ubica la

reflexión sobre los actores. En la interacción entre el ámbito interno y el externo, propia de la dinámica globalizadora actual, la autora nos señala que,

al margen, o incluso en contra de los estados, son las mismas sociedades las que hoy tejen y multiplican sus nexos recíprocos y reclaman intervención en conflictos internos. Por encima de las fronteras nacionales, entes privados de muy diverso orden como empresas, iglesias, ONG, individuos aislados e incluso redes delictivas se convierten en actores de primer orden en las relaciones internacionales³.

Nos preguntamos entonces: ¿Qué consecuencias tiene ello en la definición y la implementación de una estrategia internacional por parte del Estado colombiano en el manejo del conflicto armado? ¿Cuáles son las opciones que podrían hacer convergentes esas múltiples visiones y opciones políticas? Pese al reconocimiento de su importancia, el libro se queda corto en dar cuenta de tales actores, el análisis de la presencia internacional de la última década se centra más en las actuaciones gubernamentales; existe allí, pues, un campo por explorar.

La elección del conflicto centroamericano como una fuente de lecciones para Colombia, y la cual se dedica la segunda parte del trabajo, no resulta casual. No sólo la cercanía geográfica, la afinidad cultural, la caracterización del conflicto mismo, sino además la propia implicación del país en las propuestas de solución, hacen de aquella una experiencia para ser tenida en cuenta. En el caso centroamericano había un interés común en los países de la región: evitar una intervención militar directa en Centroamérica por parte de Estados Unidos en el momento en que se convertía

en un nuevo escenario de la guerra fría. A partir de la experiencia de Contadora, y de los acuerdos de Esquipulas, la autora se pregunta por qué en el caso del conflicto armado colombiano –que se presenta como una crisis de carácter regional que afecta de manera directa a los países vecinos y en donde hay una intervención norteamericana creciente en la región–, no ha sido posible generar mecanismos de intervención regional similares que le hagan contrapeso a la política estadounidense. En Centroamérica, el cambio en el contexto internacional con el fin de la guerra fría, así como la pérdida de interés geopolítico para Estados Unidos hicieron que los esfuerzos regionales e internacionales precedentes rindieran sus frutos a principios de los noventa. Otra importante lección del caso centroamericano proviene de la decisión y la voluntad de las partes en conflicto de comprometerse en un proceso de negociación, decisión que encontró concreción e impulso en la intervención internacional. Para que un proceso de negociación tenga éxito, como en el caso de Centroamérica, es preciso que se presenten las condiciones objetivas del estancamiento de la confrontación y la imposibilidad para cualquiera de las partes de alcanzar una victoria contundente; se requiere que la constatación del “empate mutuamente doloroso” se traduzca en la decisión política de negociar y aceptar los costos de esa negociación, y que se puedan establecer los mecanismos necesarios para adelantar los diálogos y concretar los compromisos y acuerdos a los que se llegue; en esta última etapa, la mediación internacional es indispensable. En ello la lección es crucial: no se les puede pedir a los mediadores que definan la agenda política, ni que declaren

el estancamiento del conflicto, ni que persuadan a la contraparte de que está derrotada; a la negociación deben llegar las partes convencidas de que es el camino que mejor sirve a sus intereses en las circunstancias por las que atraviesan.

La parte más sustanciosa del libro es la dedicada a analizar las conexiones del conflicto colombiano con el contexto externo en la última década. El período que comprende el estudio aparece ampliamente justificado; en efecto, a partir de 1994, con la llegada del gobierno Samper, el país se adentra en un proceso de debilitamiento y desprestigio institucional, el cual coincide con un entorno internacional mucho más sensible a las temáticas y avatares ligados al conflicto armado interno. A partir de ese momento se produce un cambio sustancial, pese a las dificultades de nuestros dirigentes para entender y orientar esa transformación. Pero, ¿qué fue lo que cambió? Cambió la manera de relacionarnos con lo externo; lo internacional paulatinamente dejó de ser un elemento ajeno, agregado, para irse convirtiendo en parte integrante de la dinámica del conflicto, y más allá, del funcionamiento de la sociedad en general. No se trató entonces simplemente de una “intensificación” de las relaciones internacionales del país, ni de la “internacionalización” del conflicto armado, ni tampoco del despliegue de una estrategia internacional más atrevida por parte de los gobiernos de turno. En ese cambio, Colombia dejó de ser un país con una política exterior diferenciable de las otras políticas públicas, para convertirse en un escenario “osmótico”, permeable hacia adentro y hacia afuera, en una muestra de lo que puede significar hoy la política

global y sus implicaciones.

Al respecto, la autora hace una constatación: “En el país se pasó, muy rápidamente, del temor y rechazo a la presencia internacional, a solicitar la intervención de manera bastante anárquica y desesperada, sin haber valorado previamente las opciones, modalidades y momentos más convenientes de ésta y sin medir sus consecuencias”. Al respecto surgen varias preguntas: ¿Qué es lo que explica este cambio casi abrupto en la percepción y la actitud de las elites colombianas hacia la presencia internacional en relación con el conflicto? ¿Una toma de conciencia de la propia impotencia y fragmentación? ¿La llegada a un punto sin retorno de la guerra? ¿La fragilización de un Estado de por sí precario? Éste es un terreno que aún nos queda por explorar, y que nos pondría sobre el camino de comprender cómo el país se piensa, se percibe y se posiciona en el contexto internacional.

En el análisis del caso colombiano, la autora distingue tres momentos que corresponden a los tres últimos gobiernos nacionales, tratando de desbrozar allí las decisiones tomadas y las políticas implementadas de cara a la internacionalización del conflicto. Nos preguntamos si se trata, en efecto y como se sugiere en el trabajo, de tres momentos de una misma estrategia, o de tres estrategias distintas. En la primera opción es posible identificar en los tres momentos una constante: la idea de que el conflicto armado no tiene salida sin la participación activa de la comunidad internacional, y particularmente de Estados Unidos, y, más allá, la idea de que tal vez esos apoyos y esa presencia internacionales puedan presionar una resolución del conflicto en

un momento en que la institucionalidad se desmorona, en que no existe voluntad de paz por parte de los actores armados, ni un gobierno con el consenso necesario para adelantar una negociación.

Así, la presencia internacional, los llamados a la mediación y la intervención aparecen como un paliativo a los problemas de gobernabilidad del país, a su incapacidad para resolver un conflicto que lleva ya cuatro décadas. Se trata ciertamente de una decisión política desesperada y con escaso margen de maniobra, una salida angustiada ante el agravamiento de la confrontación y los efectos. En esta idea, son los otros los que nos pueden obligar a ponernos de acuerdo para alcanzar la paz y nos pueden restituir la fe perdida. Esto es lo que la autora identifica como una “mitificación” de la intervención internacional; en tales llamados se asume que la llamada comunidad internacional sería la única capaz de restituir el orden perdido, de encontrar e imponer una solución a la guerra que se prolonga. Una mitificación que supone que tal comunidad internacional encarna una especie de garantía de neutralidad y democracia; la experiencia nos ha ido enseñando que tal comunidad internacional no existe y que no todo lo que comporta puede resultar benéfico para la solución de los problemas del país.

Sin embargo, encontramos también razones en el segundo sentido, esto es, en la idea de que se trata de tres estrategias distintas: con Samper, los intentos por internacionalizar una salida negociada al conflicto se tornan en una forma de paliar el desprestigio y el aislamiento que sufre su gobierno; con Pastrana, la diplomacia por la paz busca comprometer a las guerrillas en un proceso de paz aparentemen-

te blindado por la comunidad internacional. Con Uribe, el involucramiento internacional en el tratamiento del conflicto armado se hace insoslayable, sin embargo, mucho del interés y el prestigio del proceso anterior se han perdido. Para Uribe, la presencia internacional es percibida como una fuente de apoyos políticos y de recursos que respalden la política de seguridad democrática del actual gobierno. En suma, pasamos de una política internacional en relación con el conflicto armado como paliativo a la deslegitimación, a una política en la que con la intervención internacional se intenta suplir la confusión y la falta de consenso interno respecto a qué hacer con el conflicto armado, y finalmente estamos ante una política para la que lo internacional debe refrendar y apoyar sin reparos la estrategia gubernamental, un verdadero galimatías en el que se trata de defender una estrategia de guerra sin reconocer que existe una guerra en el país. Tres concepciones distintas del papel de lo internacional, tres percepciones divergentes que no obstante comparten la conciencia de que la terminación de la guerra en Colombia no se puede hacer sin esa abstracta “comunidad internacional”, ni de espaldas a ella.

La experiencia de esta última década ha sido, pues, la de los aprendizajes respecto a los cambios en el contexto mundial y la manera como aquellos afectan las políticas domésticas, no sólo a Colombia sino al resto de actores internacionales; en un país de tan larga tradición parroquial, con una mirada relativamente distante e incluso indiferente sobre la política internacional, en los últimos años el país saltó de manera casi abrupta a la escena mundial, y se encontró en medio

del torbellino de una política global en formación sin una sólida nave que le permitiera en medio de los embates direccionar el rumbo. Por su parte, tanto los países europeos como el propio Estados Unidos están en ese tránsito de definir las reglas de juego de la seguridad global, y en particular su papel frente a los conflictos armados internos.

El libro de Socorro Ramírez hace un llamado para formular una política exterior racional y coherente en la que el Estado colombiano pueda decidir qué hacer o no con “lo que viene de afuera”, convirtiéndose en una especie de “filtro selectivo”; esa es sin duda una parte muy importante. Sin embargo, creo que una estrategia tal debe tener en cuenta que la presencia internacional en relación con el conflicto y su solución está dando lugar a un debate político ampliado, en la que el Estado ya no puede decidir ni controlar completamente ni de manera autónoma lo que sucede en su territorio ni con su población; en ello intervienen otros actores, estatales, no gubernamentales, supranacionales, formales e informales, cada uno con su propia lógica, sus propios intereses y sus propias agendas. Se trata, en efecto, del ejercicio de la política en su sentido pleno, un debate en torno a la definición e implementación de las reglas de juego que rigen ya no sólo o de manera exclusiva a una sociedad nacional, sino a una sociedad en red que empieza a funcionar a nivel planetario y es cada vez más interdependiente. Es esto justamente a lo que nos referimos con una *política global*, y es esto lo que Colombia ha venido experimentando de manera dramática en los últimos años. Todo el que interviene entorno al diagnóstico, la dinámica y la manera de afrontar el conflicto

armado colombiano está vinculado directa o indirectamente a él, y lo que suceda en ese conflicto afecta de una manera u otra sus intereses, su posición, su seguridad, o sus valores.

Lo cierto es que con respecto a la experiencia que ha tenido el país en los últimos diez años, todavía no tenemos suficiente claridad sobre lo sucedido y menos aún sobre el camino que queremos y podemos seguir en tanto país con un conflicto armado activo en un contexto de globalización. El libro de la profesora Ramírez nos brinda algunas pistas en este sentido y sobre todo nos evidencia la magnitud del desafío que enfrentamos.

NOTAS

¹ Socorro Ramírez, *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 36.

² *Idem*, p. 25.

³ *Idem*, p. 70.